

Brun

DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 17 Décembre 1938 à 14 heures

par

Maurice BRUN

Avocat à la Cour de Paris

MEMBRES DU JURY :

Président : M. Achille MESTRE, Professeur
Suffragants : M. Louis ROLLAND, Professeur
M. SIBERT, Professeur

PARIS
LES PRESSES MODERNES
96, Galerie Beaujolais - Palais-Royal

1938



DÉPARTEMENTS

ET

RÉGIONS

DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 17 Décembre 1938 à 14 heures

par

Maurice BRUN

Avocat à la Cour de Paris

MEMBRES DU JURY :

Président : M. Achille MESTRE, Professeur

Suffragants : M. Louis ROLLAND, Professeur

M. SIBERT, Professeur

PARIS

LES PRESSES MODERNES

96, Galerie Beaujolais - Palais-Royal

1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

I

*« Qu'est-ce que définir ? c'est renfermer
l'idée d'une chose dans ses justes bornes ».*

(ERASME : *Eloge de la Folie*).

Il en est de certaines idées comme de certains hommes. Elles apparaissent, un jour, sur le théâtre de l'actualité, s'agitent, s'épanouissent, fulgurent et disparaissent. Elles connaissent le feu des discussions, on se passionne pour elles et, brusquement, ou insensiblement, sans qu'on se l'explique, la popularité s'estompe, l'engouement s'atténue, le silence se fait et l'idée s'étiole. Elle avait d'enthousiastes tenants ; elle n'a plus que de pieux fidèles.

Ce fut un peu le sort du régionalisme qui brilla surtout au temps où il n'était encore qu'anticentralisateur. Le régionalisme est né de la décentralisation ; à une époque, où, déjà blanchie sous le harnois de plusieurs régimes, elle prenait l'aspect dogmatique et poli d'une théorie administrative, le régionalisme a voulu la revigorer, la vivifier, la rajeunir. Plus la décentralisation devenait « école », plus le régionalisme ambitionnait de devenir « mouvement ». La décentralisation s'était entourée d'un corps de disciples choisis et parfaitement fixés sur les raisons doctrinales du concours qu'ils lui apportaient. Afin de réussir vite, le régionalisme rechercha, avant tout, le plus grand nombre d'adhésions. Il accueillit dans ses rangs tous les rêveurs, les réformateurs impénitents, les sentimentaux séduits par le mot, les insatisfaits — toujours à l'affût d'une réforme nouvelle —, les contempteurs du passé et les enthousiastes de l'avenir.

C'est ainsi que se développa un régionalisme indéfini, varié à l'excès et qui prenait un sens différent avec l'idée que chacun s'en faisait. Evidemment, le point de départ était le même pour tous : c'était la lutte anticentralisatrice qui continuait ; on écrivait « régionalisme », on pensait « décentralisation ». Mais, aussitôt, apparaissait l'inquiétante variété des conceptions. Certains voulaient surtout lutter contre le régime ; d'autres, plus pragmatiques, pensaient à un « parti régionaliste » qui leur eût procuré une circonscription ; d'autres s'écriaient qu'être régionaliste ce n'était pas suffisant : on se proclamait fédéraliste, autonomiste et même, sous toute sorte de prétexte — s'il y avait trop de vin dans l'Hérault ou dans la Marne ! — séparatiste !

Rare privilège en France pour une idée nouvelle, tous les partis politiques revendiquaient le régionalisme : en 1910, la Chambre

comptait 416 élus qui — le Barodet d'alors en donne la preuve — avaient affirmé leur régionalisme dans leur profession de foi (1).

Tous les arguments accouraient à l'appel du régionalisme comme déjà « au secours » d'une victoire qu'on escomptait prochaine. On arguait du régionalisme pour lutter contre l'alcoolisme, la dénatalité, la désertion des campagnes ; « il s'en trouva même pour célébrer les vertus gustatives de la cuisine française et la saveur patriotique des vieux vins de Bourgogne ! » (2).

Le régionalisme, disait-on couramment, n'est pas un bloc : chacun peut « en prendre ou en laisser » à son gré ; ce n'est pas une doctrine, c'est un mouvement. Dès qu'on se réclame de tels principes — tout juste bons, la politique nous l'a appris, à cimenter de provisoires cartels électoraux — le résultat est toujours le même. Dans le domaine théorique, le problème est mal étudié et l'accord n'est obtenu que faute du dénombrement complet des éléments de la question ; dans le domaine des faits, dès qu'il faut agir sur un point précis, l'unanimité s'effondre et chacun se dérobe, en s'écriant qu'il y a malentendu et qu'il n'a pas voulu cela !

Seul un poète comme Charles Le Goffic pouvait se réjouir de ce que le régionalisme fût « une terre vague où toutes les opinions se trouvent à l'aise et chez soi parmi les autres ». Le théoricien du régionalisme, son « père » en quelque sorte, M. Charles-Brun, eût pu faire remarquer à l'écrivain breton que le régionalisme étant « une méthode, un essai d'organisation » (3), la première nécessité était, précisément, de sortir du vague et de délimiter le sol à défricher !

Sur un terrain mouvant et imprécis on construit mal. Depuis 1910, à chaque législature, la majorité des élus se prétend régionaliste, du moins elle l'affirme. Mais aucune de ces sept législatures n'a réalisé la réforme régionale.

Parlons net : le régionalisme qui a suscité, au début du siècle, tant d'enthousiasmes, tant d'espoirs, n'est plus aujourd'hui, aux yeux des nouvelles générations, qu'une théorie d'avant guerre. Les foules régionalistes se réduisent à de petits cénacles ; un faux régionalisme, commandé et commercial, menace de submerger le vrai régionalisme qui s'est assoupi et dont le sommeil menace de devenir mortel.

Pourtant, bien comprise et bien appliquée, l'idée régionale peut contribuer à rendre le Pays mieux ordonné, plus aéré. C'est un régionalisme « possible » et surtout pratique que nous nous proposons d'étudier ici. Mais il faut préciser ce que nous entendons par régionalisme, en dénombrer les éléments, le délimiter, le distinguer de ce qu'il n'est pas, de ce qu'il ne doit pas être. Alors seulement, à la fin de cet avant-propos, nous pourrons le définir.

(1) Cf. *L'Action régionaliste*, Mai-Juin 1910.

(2) L. DUBREUIL : *L'idée régionaliste sous la Révolution*, 1919.

(3) Ch. BRUN : *Le Régionalisme*. 1911.

II

« Il ne s'agit plus de savoir si l'on est régionaliste, mais comment on l'est ».

(J. MIHURA : Le régionalisme, *Revue des Sciences Politiques*, 1920, t. 43, p. 351).

L'imprécision même de la doctrine régionaliste a donc eu pour résultat de lui recruter des adeptes dans tous les milieux politiques. Le régionalisme en a, tout d'abord, éprouvé une fierté qui semblait légitime : ce n'était pas une mince référence que le parrainage d'hommes politiques d'opinions aussi variées que Barrès, Briand, Paul-Boncour, Léon Bourgeois, Chautemps, Clémenceau, Paul Deschanel, Doumer, Ch. Maurras, Méline, Ribot, Tardieu et tant d'autres...

C'était la force du régionalisme de paraître faire l'union des dé-sunis et l'alliance des adversaires et cela sur un terrain où, seul, l'intérêt national semblait en jeu. Mais c'était aussi sa faiblesse, car il eût fallu rechercher comment et surtout pourquoi ces importants personnages politiques se disaient régionalistes. Pour s'en rendre compte, il suffit de lire les journaux et périodiques de l'époque où naissait le régionalisme.

Ch. Maurras a stigmatisé, sans aménité, les radicaux de 1890 qui ne séparaient pas la France de la République. Le mot est resté : ce sont ceux qui, comme Ranc, étaient les champions de « la France... *mais* » (« La France, *mais* la France de la Révolution »). Hélas ! nous allons voir que presque tous les régionalistes d'alors étaient, eux aussi, des « régionalistes-*mais* »...

Le régionalisme ? Certes, *mais* comme instrument de lutte anticléricale, s'écrie Alexandre Varenne (4) : « A quoi bon (créer la région, émanciper le département et la commune), si la région, le département, la commune doivent passer du joug de l'Etat, en somme fort tolérant et fort tolérable, au joug intolérable de l'Eglise intolérante ? Nous donnerons au Pays le régime de pleine liberté, *mais* commençons par abattre l'Eglise, ennemie irréconciliable de la liberté ».

Régionalisme ? Fédéralisme ? (On confondait encore ces deux termes) Sans doute, *mais* seul le socialisme peut les réaliser, affirme E. Fournière (5) : « Le socialisme repose, de plus en plus, sur le système fédéraliste », *mais* sur un fédéralisme que « les partis de réaction sont incapables de réaliser ».

Pour Clémenceau, alors ardemment régionaliste, le régionalisme est l'« idéal de gouvernement » (6), *mais* nul plus que lui ne se méfie des décentralisateurs de droite : « leur idée est de

(4) *L'Action*, 24 Juillet 1903.

(5) *La Petite République socialiste*, 31 Juillet 1903.

(6) *L'Aurore*, 31 Juillet 1903.

décentraliser la réaction, non la liberté » et « leur décentralisation n'est pas la nôtre » (7).

Régionalisme ? D'accord, *mais* régionalisme anticapitaliste et prolétarien, propose Emile Buré, moins catégorique depuis..., car le régionalisme mal compris « ne vise à rien d'autre qu'à instituer un régime de protectionnisme local qui, naturellement, s'établirait au dépens du prolétariat, pour le plus grand bien de la petite bourgeoisie trafiquante de province et aussi de la grande propriété terrienne » (8). Voilà pourquoi Emile Buré, alors marxiste, s'attaque à la « pauvre idéologie de M. Barrès... »

Régionalisme ? Certainement, *mais* régionalisme « progres-siste » : par le régionalisme, il faudra d'abord se débarrasser des radicaux (alors au pouvoir). C'est l'avis d'André Tardieu (9) : le régionalisme est « inconciliable avec le radicalisme socialiste ». Combien goûtons-nous, alors, l'humour de sa conclusion : « La théorie du régionalisme, avant d'être réalisée par une loi, a besoin d'être préparée par une pensée de conciliation, de tolérance mutuelle » !

On était loin, pourtant, de la conciliation et de la tolérance. En somme, tous étaient régionalistes, *mais* pas *pour* quelque chose, *contre* quelqu'un.

Faute de savoir ce qu'on entendait exactement par régionalisme, le malentendu s'accentua. Trente ans après, cela continue : on trouve des régionalistes dans tous les partis, *mais* le régionalisme n'en est pas, pour autant, réalisé.

Pourtant, en 1934, après la tragique secousse de février, la France a senti un besoin irrésistible de solutions nouvelles. Les auteurs de programmes improvisés depuis de longues années, les fauteurs de constitutions mort-nées ont sorti leurs projets. Pour n'être pas en reste, les anciens partis ont renchéri et le Gouvernement lui-même a parlé « régionalisme ».

Le « Plan du 9 Juillet » (1934), qui a eu son heure de célébrité, divisait la France « en une vingtaine de régions qui deviendraient les circonscriptions politiques et administratives essentielles, en même temps que des centres économiques et intellectuels ». A la même époque, le « Redressement Français », établissant les premiers éléments de la Réforme de l'Etat, proposait d'« instituer la représentation proportionnelle régionale ».

En Octobre 1934, pour la première fois, la radiophonie permit aux Français d'entendre l'appel direct du Chef du Gouvernement et la voix de M. Doumergue fit connaître qu'il étudiait la création de « Conseils Economiques Régionaux » destinés à collaborer à la confection des lois.

Cette déclaration suscita un renouveau de régionalisme dans les milieux les plus divers. A la Chambre, M. Louis Sellier, rapporteur de la Commission de la Réforme de l'Etat (morte avec la législature), déclara qu'il faudrait insérer dans les lois constitu-

(7) *La Dépêche*, 8 Avril 1904.

(8) *Annales de la Jeunesse Laïque*, Octobre 1903.

(9) *Le Temps*, 28 Juillet 1903.

tionnelles la proposition de M. Doumergue. La Confédération française des travailleurs chrétiens préconisa également le Conseil Economique Régional. La « Jeune République » souhaita un « régionalisme bien compris ». L'Union Nationale des Combattants exigea « des élus régionaux », MM. de Monzie et J. Kayser « des conseils régionaux » ; Ch. Maurras reprit ses campagnes décentralisatrices, Jean Hennessy sa formule « la profession représentée dans la région organisée »...

Le manifeste du Parti Démocrate Populaire, à la veille des élections cantonales du 7 Octobre 1934, le Congrès de l'Alliance Démocratique, réuni à Arras, les 2, 3 et 4 Novembre, affirmèrent la nécessité d'une décentralisation dans le cadre régional. Les socialistes étaient de cet avis ; ils n'ont pas changé : dans le *Populaire* du 21 Octobre 1937, M. Sérol, président du groupe parlementaire socialiste écrit : « Au département, il faudrait substituer la région ;... (cette région) pourrait servir de point de départ à la grande réforme administrative dont on parle depuis tant d'années, sans oser la tenter ».

Les humoristes eux-mêmes, pour une fois sérieux, s'intéressèrent à la question et M. de la Fouchardière, se découvrant traditionnaliste, écrivit dans *l'Œuvre* : « Bien que la Révolution française ait aboli les anciennes divisions territoriales, chacun de nous est Breton, Tourangeau, Berrichon, Auvergnat, Lorrain ou Provençal ; c'est sur sa terre qu'il a des racines, c'est avec ceux de son patelin qu'il a des affinités profondes ».

Depuis lors, la liste des partisans théoriques du régionalisme n'a pas cessé de s'accroître. Pas un groupement nouveau qui ne se forme sans qu'il affirme sa foi régionaliste ; pas un parti, en tout cas, qui ne se développe sans que ses convictions régionalistes se raffermissent ou se découvrent.

Ainsi, le Colonel de la Rocque fut, d'abord, violemment hostile au régionalisme ; il alla même jusqu'à employer contre lui des arguments inattendus : « Si l'on brisait les limites administratives du Pays, pour y substituer le régionalisme le mieux étudié — écrivait-il en 1934 (10) — ce serait la bolchevisation (?), la dissémination (???) de nos forces les plus saines ». Un an après, touché par la grâce régionaliste, il affirmait, avec la même vigueur, l'excellence économique de la région : « Nous ne concevons l'équilibre économique de notre Pays que sur la base de la profession organisée dans le cadre régional. L'Etat doit être obligatoirement conseillé par la profession et la région » (11). Enfin, dans sa déclaration du Congrès de Lyon (28 Novembre 1937), le Parti Social français affirme, à nouveau, son régionalisme. Le Parti Populaire français (J. Doriot) adopte, lui aussi, le régionalisme dans son programme. A l'occasion du 14 Juillet 1935, le Comte de Paris déclara que le gouvernement de l'avenir devrait « respecter et connaître les diversités régionales françaises » ; plus

(10) *Revue des vivants*, n° de Mai 1934.

(11) *Excelsior*, n° du 9 Juillet 1935.

explicite encore, le manifeste du Duc de Guise du 22 Novembre 1937 déclare : « Régionale, la monarchie décentralisée fera des provinces restaurées une réalité vivante » (12). Les communistes, eux-mêmes, sont régionalistes. En Avril 1936, à la veille des élections législatives, leurs candidats dans les pays de langue d'oc signèrent une circulaire où l'on pouvait lire : « Elus ou non les communistes sont partisans convaincus de tenir compte des considérations d'ordre géographique linguistique, social et économique. Il est certain que les départements ne correspondent plus à la situation actuelle et qu'il faut prévoir une réorganisation » (13).

Sur l'échiquier des partis politiques, une telle unanimité est touchante, mais inefficace. Tout le monde est d'accord... sauf à savoir exactement sur quoi l'accord porte. Aussi le régionalisme en reste-t-il là. Paul-Boncour constate que le régionalisme est « un drapeau qui, seul, peut-être, entre tant d'étendards bariolés qu'agitent les partis, n'a jamais conduit ceux qui le suivent aux ministères, ni aux sinécures, pas même à la popularité » (14). Ceci peut-être explique cela.

III

« Le régionalisme est mieux et plus que tout cela ».

(CHARLES-BRUN : *L'Appel républicain*, 3 Juillet 1934).

Interrogeons dix régionalistes et demandons leur le sens exact du mot « régionalisme ». Nous obtiendrons dix réponses dont aucune ne concordera.

Le mot lui-même, on ne sait guère d'où il vient. Il serait, dit-on, né à Toulouse sous la plume du poète Félicien Court, dans la revue félibréenne *Le Gril*. Montpellier dispute à Toulouse cet honneur. Ce qui est sûr, c'est qu'en 1894 paraît, à Montpellier, « *La France d'Oc*, revue des revendications *régionalistes* ». Par ailleurs, si l'on en croit l'américain H. Hintze (15), c'est au poète provençal de Berluc-Pérussis, dès 1874, que revient le mérite de la création du mot « régionalisme ».

Un seul fait est certain : c'est en Avril 1934 que l'Académie

(12) Dans *Courrier Royal* (22 Janvier 1938), on trouve cette belle définition : « Dans le système monarchique, la région est... un corps dont la charpente est fournie par la géographie et dont l'âme est donnée par l'histoire ».

(13) Cf. Ch. BRUN : Une consultation préélectorale, dans *L'Action Régionaliste*, Avril-Mai 1937.

(14) P. BONCOUR et Ch. MAURRAS : Un débat nouveau sur la République et la décentralisation, 1905.

(15) H. HINTZE : *Encyclopaedia of Social Sciences*, article : Regionalism.

Française a admis le mot dans son dictionnaire avec cette définition : « tendance à favoriser, tout en maintenant intacte l'unité nationale, le développement particulier autonome des régions et à en conserver les mœurs, les coutumes, les traditions historiques ».

Définition imparfaite — nous le verrons — comme toutes les définitions du régionalisme, d'ailleurs. Dans cette matière, si l'on songe à la complexité des éléments qui la composent, à la variété des conceptions qui la comprennent, définir c'est légiférer. Du moins, l'Académie a-t-elle eu le mérite d'oser.

Autant de régionalistes, en effet, autant — ou presque — de régionalismes et, pour tous ces régionalismes, le même mot, employé par tous pour désigner, chaque fois, une chose différente quoique proche ! Et voici que M. Charles-Brun, dans un récent ouvrage de propagande : « Qu'est-ce que le régionalisme ? » (1937) semble nous avouer que cette imprécision était voulue, que cette confusion était, en somme, « tactique » ! Il reconnaît que le mot « régionalisme » a « dépassé toutes les espérances », si d'ailleurs on l'a « parfois si bazarrement employé ». « Décentralisation » — écrit-il — paraissait plat et fatigué : c'était un mot négatif, quand nous voulions une action positive. « Provincialisme » et « fédéralisme », pour des motifs différents, effrayaient un peu et prenaient couleur politique... « Régionalisme », plus neuf et moins compromis, avait pour lui son imprécision même, propre à recourir des conceptions diverses, à rallier des adhésions ».

On perdrait son temps, dans ces conditions, à citer dix définitions courantes dans l'espoir d'en trouver une parfaite !

Les uns entendent par régionalisme cette réforme qui consiste à grouper, par raison d'économie, les départements par trois ou quatre, de manière à former de nouvelles divisions administratives, dénommées « régions » : c'est le régionalisme administratif. D'autres ne comprennent le même groupement qu'en vue d'améliorer la vie économique nationale : ce sont les partisans du régionalisme économique. D'autres affirment qu'il est inutile d'imaginer de nouvelles divisions, alors que, selon eux, l'histoire nous a légué des provinces toujours vivantes et qu'il suffirait d'*officialiser* : ce sont les provincialistes. Certains s'attachent à la renaissance des arts locaux et s'insurgent contre la tyrannie intellectuelle et littéraire de Paris, au nom du régionalisme artistique et littéraire. Il y a, nous le verrons plus loin, bien d'autres formes de régionalismes, selon que leurs tenants mettent l'accent, dans leur doctrine, sur le caractère économique (régionalisme agricole, bancaire, touristique), intellectuel (régionalisme géographique, historique, universitaire) ou moral (régionalisme religieux, social). Il y a même pour celui qui s'attendrit à regarder une vieille coiffe ou une vieille danse, à écouter une vieille chanson patoise, une forme de régionalisme sentimental qui n'est pas la moins sympathique...

La difficulté, c'est que le régionalisme, c'est sans doute « mieux et plus que tout cela », mais c'est aussi « tout cela ».

M. Charles-Brun l'avoue lui-même (16) : « tout régionaliste vrai réclame certaines autonomies, aucun régionaliste ne reste insensible à une chanson d'aïeule ».

Nul domaine, en effet, où les limites soient plus imprécises. Supposons, un instant, que les régionalistes arrivent à se mettre d'accord sur le principe de la création de régions, ils se diviseraient, à nouveau, quand il s'agirait de préciser les pouvoirs à accorder à ces régions. Ces conflits théoriques existent déjà.

Certains estiment que, par le seul fait de créer des régions quatre ou cinq fois plus grandes que nos actuels départements, on multiplie d'autant les pouvoirs des divisions nouvelles ; mais d'autres assurent qu'il faut en profiter pour augmenter les pouvoirs du représentant de l'Etat : ce sont les partisans de la déconcentration ; d'autres, à l'inverse, réclament l'augmentation des pouvoirs des conseils locaux et la décentralisation. Une fois engagée dans la voie décentralisatrice, la pente est brusque et dangereuse : la réforme devient une question de degré. Les pouvoirs de la région peuvent aller d'une autonomie interne, subordonnée à un contrat national d'union entre régions (fédéralisme), à un autonomisme proprement dit, pour aboutir enfin à l'indépendance la plus complète — le régionalisme n'ayant, alors, servi que d'étape — ou séparatisme.

Déconcentration, décentralisation, fédéralisme, autonomisme, séparatisme : en précisant le sens de chacun de ces mots — qui, depuis quelques années, sont employés si souvent l'un pour l'autre, à tort et à travers (17) — nous défricherons la route qui nous mènera à la définition du régionalisme. Il est en effet plus logique d'aller, pioche sur l'épaule, à la recherche des frontières du régionalisme que de se pencher, tout de suite, loupe en main, sur les frontières de la région.

IV

1. — RÉGIONALISME ET DÉCENTRALISATION

La décentralisation peut se définir : une doctrine qui tend à modifier l'organisation administrative d'un Etat, en préconisant d'une part la diminution des attributions du pouvoir central qui ne sont pas strictement d'ordre national, d'autre part une augmentation des pouvoirs locaux d'organisation et de décision.

Dans le partage des attributions, les décentralisateurs con-

(16) *L'Appel républicain*, 3 Juillet 1934.

(17) On a, parfois, commis de singulières confusions. En voici un exemple : « Le *régionalisme*, vous entendez bien qu'il s'agit là de *décentralisation*, voire de *fédéralisme*... » (Paul BONCOUR : La République et la décentralisation, dans la *Renaissance latine*, 15 Juillet 1903).

çoivent qu'il appartient à l'Etat de s'occuper de défendre le Pays, d'assurer ses relations extérieures, d'administrer sa Justice, mais ils affirment que c'est à la commune, au département ou à la région de secourir les indigents, d'entretenir les routes, d'encourager l'économie, de diriger l'instruction publique, etc...

La décentralisation comporte diverses modalités. Elle peut porter sur les agents (remplacement d'un agent nommé par le pouvoir central par un agent élu par les conseils locaux), sur les services (un agent élu par les conseils locaux aura, désormais, les attributions jusqu'alors réservées à un agent nommé par le pouvoir central) ou sur les pouvoirs eux-mêmes (un agent élu par les conseils locaux aura, désormais, un pouvoir de décision, alors que, précédemment, il n'avait qu'un pouvoir consultatif).

On a longtemps confondu décentralisation et régionalisme. La confusion s'explique par deux raisons : l'une tirée du passé, l'autre qui touche l'avenir.

La décentralisation a été, nous le préciserons, la première forme du régionalisme. Elle en a fait le travail préparatoire : en décongestionnant le pouvoir central, en créant les pouvoirs locaux — en faisant à la Patrie « une tête libre et un corps vigoureux » (18) —, elle rapprochait le citoyen des affaires locales, elle devenait la base de départ de la réforme régionaliste et créait, à l'avance, « les organismes assez solides pour supporter la charge ainsi déplacée » (19). Elle rendait possible, et en tout cas plus facile, la création de régions (20).

Mais la similitude s'arrête là : le régionalisme est, à la fois, beaucoup plus et beaucoup moins que la décentralisation.

Il va plus loin qu'elle car il constitue un essai d'organisation administrative entièrement nouvelle sur des bases nouvelles, avec des moyens et des organismes nouveaux, alors que la décentralisation n'utilise que d'anciens organismes dont elle se borne à augmenter les pouvoirs.

Et cependant le régionalisme est moins hardi que la décentralisation à un autre point de vue. La décentralisation, dont la définition pourrait n'être que négative, est, avant tout, une « anticentralisation », un « mouvement de lutte en faveur des libertés locales » (21).

Le régionalisme ne va pas jusque là : il n'est pas forcément décentralisateur ; mieux : on peut même concevoir une forme de régionalisme centralisateur (22). Le régionalisme ne décentralise, au fond, que pour recentraliser sur un autre plan, à une échelle

(18) Ch. MAURRAS : L'idée de décentralisation, 1898.

(19) La Réforme administrative, *Cahiers du Redressement français*, 1927, n° 27.

(20) On comprend, alors, combien grande est la confusion que fait Paul BOURGET (*L'Illustration* 12 Mars 1921) lorsqu'il écrit : « La décentralisation, c'était le but à atteindre ; le régionalisme, c'est le moyen ». C'est exactement le contraire !

(21) J. DUPLANTIER : *Le régionalisme économique*, Thèse, Bordeaux, 1929. La confusion continue...

(22) Cf. *Infrà*, pp. 283 sqq., la théorie que j'en ai ébauchée.

plus modeste et dans de meilleures conditions. Il ne détache le groupement local d'un centre unique et trop lointain que pour le rattacher au centre plus proche de la capitale régionale. Il ne coupe ses liens artificiels et gênants avec Paris que pour en nouer d'autres, naturels et nécessaires. Inversement, les décentralisateurs trouveront là un reproche à faire aux régionalistes ; ils ne manqueront pas de le signaler aux pouvoirs locaux : « Il existe — constate M. Jean Hennessy — entre la décentralisation et le régionalisme une énorme différence. Par nature un gouvernement ne renonce pas, de lui-même, à diminuer son champ d'action ; le siège de l'administration gouvernementale peut être déplacé sans que l'ingérence gouvernementale soit diminuée. Certains bureaux peuvent évacuer Paris, être installés en province, sans que le pouvoir de vous gouverner vous-même soit accru (23) ».

On peut donc être régionaliste sans être décentralisateur ; on peut vouloir une circonscription plus grande que le département « par simple motif de simplification et d'économie » (24) ; on peut même être régionaliste et partisan d'un pouvoir central fort, « peut-être encore plus énergique (25) ».

Voilà pourquoi certains partisans convaincus de la décentralisation sont, en même temps, de non moins farouches adversaires du régionalisme (M. Henri Berthélémy, par exemple) ; c'est qu'ils ont compris que, dans certains cas, le régionalisme « pourrait aller à l'encontre de la décentralisation » (26).

Le régionalisme, en effet, dans le partage des attributions entre l'Etat et le citoyen, n'attribue à personne la part prépondérante ; son idéal est de remettre chacun à sa place : « par lui, chaque français, sera, plus complètement et plus consciemment, l'habitant de sa commune, l'homme de sa région et le citoyen de son pays » (27).

2. — RÉGIONALISME ET DÉCONCENTRATION

Il est, en somme, facile de distinguer le régionalisme de la décentralisation et facile de distinguer la décentralisation de la déconcentration. Mais il faut reconnaître qu'entre déconcentration et régionalisme, il y a plus d'un point commun.

« Centralisation n'est pas concentration, disait Aucoc (28). Centraliser ne veut pas dire concentrer entre les mêmes mains, sur un même point, mais rattacher, relier ensemble, ce qui est

(23) J. HENNESSY : Discours d'Angoulême, 28 Juillet 1912.

(24) J. BARTHÉLÉMY : Le mouvement de décentralisation, dans la *Revue de Droit Public*, 1909 (cf., également le discours de Joseph REINACH, à la Chambre des Députés, le 13 Décembre 1906).

(25) *Ibid.*

(26) M. LÉPINE, à la séance du 24 Mars 1917 (*Académie des Sciences Morales et Politiques*, Séances et travaux, 1^{er} sem. 1917)

(27) Ch. ALBERT : *L'Etat moderne*, 1929.

(28) AUCOC : *Conférences sur l'administration*, tome I, p. 857.

très différent ». Il s'en suit donc qu'inversement décentralisation n'est pas déconcentration.

Comme le régionalisme, la déconcentration ne pose pas en principe qu'il faille augmenter les libertés locales ; elle ne fait pas l'objet d'un don du pouvoir central. Celui-ci n'abandonne aucune de ses attributions aux pouvoirs locaux.

Comme le régionalisme, la déconcentration estime qu'il faut, avant tout, prendre en considération la meilleure organisation administrative générale du Pays. L'Etat doit surveiller pour savoir et prévoir pour parer. Or, dans bien des cas, on surveille et on prévoit mal de loin.

La solution serait donc de se rapprocher de l'endroit à surveiller. A une époque où la centralisation était telle que toute décision prise sans passer par Paris semblait une mesure de libéralisme, on a pu identifier déconcentration avec décentralisation, mais les esprits avertis avaient fait la différence : « Confondant les choses et abusant des mots, écrit Odilon Barrot en 1861 (29), on appelle déconcentration le simple transfert d'une partie des attributions du ministre au préfet. L'action centrale n'est diminuée en rien : elle est seulement rapprochée de l'administration. C'est toujours le même marteau qui frappe, seulement on a raccourci le manche ».

En ce sens, les décrets des 25-30 Mars 1852, qui transfèrent aux préfets certaines nominations d'emplois jusque là réservés aux ministres, les décrets Poincaré de 1926 qui suppriment des tribunaux ou des sous-préfectures jugés inutiles sont des mesures de déconcentration. La loi du 10 Août 1871 qui autorise les conférences interdépartementales, la loi du 5 Avril 1884 qui augmente les pouvoirs des conseils municipaux sont des mesures de décentralisation.

Décentraliser, c'est développer les pouvoirs locaux et cela nécessairement au détriment du pouvoir central : ce qu'on donne à ceux-là, on l'a ôté à celui-ci. Déconcentrer, c'est « affaire entre l'Etat et ses agents, économie, célérité, meilleure organisation des services publics » (Ch. Brun). Par conséquent quelque dispute qu'on livre (comme les juristes italiens Minghetti et Bruniatti (30) sur les mérites respectifs de la décentralisation et de la déconcentration, il est manifestement inexact de conclure que « la déconcentration est la partie préparatoire de la décentralisation » (31).

La déconcentration ne va pas si loin que le régionalisme et n'envisage pas la création de régions, mais, en recentralisant de plus près dans des centres qui seront les capitales régionales, elle habitue ces villes à jouer utilement le rôle que leur réserve l'organisation régionaliste.

(29) O. BARROT : *De la centralisation et de ses effets*, 1861.

(30) M. DENDIAS : *Le pouvoir local*, 1930, pp. 124 sqq.

(31) *Ibid.*

3. — RÉGIONALISME ET FÉDÉRALISME

« Le XX^e siècle ouvrira l'ère des Fédérations ou l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans ».

(PROUD'HON : *Du principe fédératif*, chap. XI).

Une fois admis le principe des libertés locales nécessaires, il n'est que de savoir combien longue serait la liste de ces libertés et dans quelle proportion on retirerait à l'Etat ses pouvoirs d'administration.

Rien n'est plus délicat que ces questions de mesure. Hauriou l'a dit d'une phrase : « Un excès de liberté politique ferait passer l'Etat de la décentralisation au fédéralisme, puis du fédéralisme à l'anarchie et à la décomposition » (32). En fait, il y aurait d'autres intermédiaires : l'autonomisme d'abord, puis le séparatisme.

Il n'en est pas moins exact que c'est le fédéralisme qui ouvre la porte au danger. Et le plus grave, c'est que nombre de régionalistes se disent fédéralistes et font la confusion. A la fin de la guerre, deux « leaders » régionalistes, MM. Charles-Brun et Jean Hennessy ont brandi ouvertement le « drapeau bleu » du fédéralisme et, de fait, le fédéralisme connaît, ces dernières années, un regain de succès.

Il me faut donc prendre parti et dire nettement que le vrai régionalisme ne peut pas être fédéraliste, qu'il doit même repousser le fédéralisme, fût-ce comme théorie de l'avenir proche. Il est permis aux rêveurs de cabinet de continuer le grand songe de Hugo et de dessiner les contours des Etats-Unis d'Europe, mais l'homme d'action qui veut la réalisation de son idée le plus rapidement possible rejettera précisément tout ce qui ne peut se construire à chaud et sable. Le fédéralisme est, justement, au sens propre du mot et en fonction de l'Etat français actuel, inconsistent.

Faire des départements ou même des régions des entités politiques quasi-autonomes qui consentiraient librement à se fédérer, à se grouper afin de former un nouvel Etat ; prétendre compenser l'extrême faiblesse des liens entre cet Etat et ses provinces par la libre acceptation de l'union ; renoncer à l'unité de fait si péniblement forgée au cours des siècles en faveur de vingt libertés provinciales, nouvelles et différentes ; s'inspirer d'exemples portant sur des nations aussi vastes que l'Europe (Etats-Unis) ou aussi réduites qu'une seule de nos provinces (Suisse), c'est imaginer un système qui serait, pour notre Pays, une utopie inaccessible ou — ce qu'à Dieu ne plaise ! — une véritable catastrophe, prodrome de la fin de la Nation.

Un ministre, alors en exercice, M. Mario Rouston a pu, devant

(32) HAURIOU : *Précis de droit constitutionnel*, p. 137.

de telles images, évoquer, à la Tribune du Sénat, « le spectre de l'unité chancelante » (33). Crainte d'autant plus justifiée si l'on pense au péril d'assemblées politiques et légiférantes dans chaque région, terrible danger à une époque nourrie des idées modernes de supériorité des assemblées délibérantes sur le pouvoir exécutif.

Rien n'arrête le pur fédéraliste : « La province doit être un gouvernement autonome, avec son chef et son parlement, avec ses lois particulières et la réunion de ces petits pays doit former la France, le gouvernement fédéral » (34). Et le plan se développe logiquement : fédération de provinces pour former l'Etat, fédération d'Etats pour former un sur-Etat. On envisage même des combinaisons plus souples et plus dangeuses encore pour l'unité nationale : la Provence adhérant à la « Fédération latine », la Normandie à la « Fédération anglo-saxonne » (35) ! Quel beau rêve ! C'est celui que Mistral, dans un accès de lyrisme dont il devait se repentir plus tard (36) avait formé pour sa chère Provence : « Belle Provence, es-tu destinée, comme un trait d'union naturel, à relier, dans la même gerbe, les trois faisceaux brillants de la race latine : France, Italie, Espagne ? » (37).

Mais il y a loin du régionalisme à cette dislocation de l'Etat français. Comment des penseurs avertis et des hommes de bon sens, dont le patriotisme n'est pas discutable, ont-ils pu le parcourir ? C'est que le fédéralisme a eu l'honneur d'être présenté de brillante façon par un grand économiste, injustement retourné à l'oubli : Proudhon.

§ 1. — *Le fédéralisme de Proudhon*

Proudhon a fait du fédéralisme informe des Girondins (38) — mort sur l'échafaud avec ses parrains — une théorie vivante et vivace qui alliait, à une époque d'illusions et d'émeutes, l'espérance au mouvement, la rêverie à l'action.

L'idée ressemblait à l'homme qui l'exposait : elle se ressentait du pays où l'auteur était né. Il y a eu, autour de 1848, sous une forme un peu spéciale, ce qu'on pourrait appeler un « socialisme franc-comtois ». Chez Proudhon, Fourier, Considérant, on retrouve le même goût âmer et violent de la liberté, le même désordre volontaire, la même puissance d'imagination qui tiennent peut-être, précisément, au caractère profondément sérieux des habitants de leur région natale (39).

Si je cite un peu longuement Proudhon, si difficile d'ailleurs à résumer, c'est que les extraits qui suivent, dans lesquels il dé-

(33) *Documents parlementaires*, Sénat, 1923, p. 136.

(34) P. COURCOURAL : *La décentralisation et la monarchie nationale*. 1895.

(35) J. DESTHIEUX : *L'évolution régionaliste*, 1918.

(36) Cf. *Infra*, page 24.

(37) ARMANA PROVENÇAU : (*Almanach Provençal*), 1861.

(38) Cf. *Infra*, pages 79 sqq.

(39) En 1872, au Congrès de l'Internationale, à la Haye, les idées originales et obstinées de la *Fédération jurassienne* la firent exclure de l'association.

finit le fédéralisme considéré comme principe de gouvernement, prennent aujourd'hui un caractère saisissant d'actualité.

Qu'est-ce donc que la Fédération ? Basée sur les articles 1101 à 1106 du Code Civil — que Proudhon cite — la Fédération est un *contrat*, non, comme le Contrat social de Rousseau, une « fiction de légiste » imaginée pour justifier l'Etat autrement que par le droit divin, mais « un contrat réel » (*sic*) ; entre ces deux contrats, il y a toute la distance de la réalité à l'hypothèse (40).

« Pour que le contrat politique remplisse la condition synallagmatique et commutative que suggère la démocratie, il faut que le citoyen, en entrant dans l'association, 1° — ait autant à recevoir de l'Etat qu'il lui sacrifie, 2° — conserve toute sa liberté, sa souveraineté et son initiative, moins ce qui est relatif à l'objet spécial pour lequel le contrat est formé et dont on demande la garantie à l'Etat. Ainsi réglé et compris, le contrat politique est ce que j'appelle une fédération, c'est-à-dire une convention par laquelle un ou plusieurs chefs de famille, une ou plusieurs communes, un ou plusieurs groupes de communes ou états s'obligent réciproquement et également les uns envers les autres pour un ou plusieurs objets particuliers dont la charge incombe spécialement alors et exclusivement aux délégués de la Fédération... (mais) se réservent individuellement, en formant le pacte, plus de droits, de liberté, d'autorité, de propriété qu'ils n'en abandonnent » (41).

Quel sera alors, dans cette société nouvelle, le rôle de l'Etat ? Proudhon l'a défini avec une indiscutable clarté : « Dans une société libre, le rôle de l'Etat ou gouvernement est, par excellence, un rôle de législation, d'institution, de création, d'inauguration, d'installation ; c'est, le moins possible, un rôle d'exécution... La création opérée, l'inspection ou l'inauguration faite, l'Etat se retire, abandonnant aux autorités locales et aux citoyens l'exécution du nouveau service.

« C'est l'Etat qui fixe les poids et mesures, qui donne le module, la valeur et la division des monnaies. Les types fournis, la première émission terminée, la fabrication des pièces d'or, d'argent et de cuivre cesse d'être une fonction publique, un emploi de l'Etat, une attribution ministérielle ; c'est une industrie laissée aux villes et que rien, au besoin, n'empêcherait, de même que la fabrication des balances, bascules, tonneaux et bouteilles, d'être tout à fait libre ...

« Ce que je dis des monnaies, je le redis d'une foule de services, abusivement laissés aux mains du gouvernement : routes, canaux, tabacs, postes, télégraphes, chemins de fer, etc...

« Est-ce qu'il est vraiment nécessaire aussi que les Tribunaux soient dépendants de l'autorité centrale ?... Il répugne que la Justice soit considérée comme un attribut de l'autorité centrale ou fédérale ; elle ne peut être qu'une délégation, faite par les citoyens à l'autorité municipale, tout au plus à la provinciale. La justice

(40) PROUD'HON : *Du principe fédératif*, chap. II.

(41) *Ibid.*

est l'attribut de l'homme qu'aucune raison d'Etat ne doit dépouiller.

« Je n'excepte même pas le service de guerre de cette règle : les milices, les magasins, les forteresses ne passent aux mains des autorités fédérales que dans le cas de guerre ; hors de là, soldats et armements restent dans la main des autorités locales...

« Toute la science constitutionnelle est là. Je la résume en trois propositions :

« 1°) former des groupes médiocres, respectivement souverains, et les unir par un pacte de fédération ;

« 2°) organiser, en chaque état fédéral, le gouvernement d'après la loi de séparation des organes ;

« 3°) au lieu d'absorber les Etats fédérés dans une autorité centrale, réduire les attributions de celle-ci à un simple rôle d'initiative générale (42) ».

Ici s'arrête, résumée par Proudhon lui-même, la partie constructive de son fédéralisme.

Quant à la réalisation pratique immédiate du fédéralisme, Proudhon la voit dans la constitution de la « fédération agricole-industrielle ». Ainsi, de politique, le problème devient social et déborde le fédéralisme administratif à l'étude duquel nous entendons borner ce paragraphe.

Quelle que soit d'ailleurs la portée de ce fédéralisme social, le programme fédéraliste tout entier est, selon Proudhon, de réalisation immédiate : l'heure est venue de bâtir la cité de demain :

« A chaque âge, son idée ; à chaque époque, ses institutions. Maintenant, les temps sont venus. L'Europe entière demande à grands cris la paix et le désarmement. Et comme si la gloire d'un si grand bienfait nous était réservée, c'est vers la France que se portent les vœux, c'est de notre nation qu'on attend le signal de la félicité universelle...

« Tout annonce que les temps sont changés et qu'après la révolution des idées doit arriver, comme sa conséquence logique, la révolution des intérêts. J'ai écrit quelque part (43) que l'année 1814 avait ouvert l'ère des constitutions en Europe. Le XX^e siècle ouvrira l'ère des fédérations ou l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans ! (44) ».

Si ce fédéralisme proudhonien nous semble excessif, c'est qu'il fait partie d'un ensemble qui n'a rien de modéré. L'idéal de Proudhon, c'est l'anarchie, stade final de la vie sociale.

Il l'explique clairement dans une lettre du 20 Août 1864 (45), où il définit l'anarchie comme une forme d'Etat « dans laquelle la conscience publique et privée suffit seule au maintien de l'ordre et à la garantie de toutes les libertés, où, par conséquent, le principe d'autorité, les institutions de police, etc., se trouvent réduits à leur expression la plus simple ; à plus forte raison où les formes

(42) PROUD'HON : *Op. cit.* chap. VIII

(43) *De la Justice dans la Révolution et dans l'Eglise*, 4^e étude.

(44) PROUD'HON : *Du principe fédératif*, chap. XI.

(45) Citée par H. BOURGIN : *Proudhon*.

monarchiques, la haute centralisation, remplacées par les institutions fédératives et les mœurs communales disparaissent ».

Par ailleurs, Proudhon, dans sa « Philosophie du Progrès » (46), expose que le progrès est négateur de l'absolu et ne peut que « rechercher des approximations » de chaque idéal entrevu : approximation de l'égalité des fortunes, approximation de l'impôt, approximation de la propriété, etc. Poursuivant la liste des approximations, nous arrivons à : « 5° — approximation de l'anarchie ». Et sait-on ce qui constitue cette approximation de l'anarchie ? La Fédération !

Voilà ce que les fédéralistes — proud'honiens ou non — ne devraient point oublier...

§ 2. — *Le fédéralisme après Proudhon*

Le fédéralisme à l'état pur — tel que Proudhon le dépeignait — n'a pas suscité de disciples qui l'aient exactement suivi. Mais il a fait réfléchir et a inspiré à des économistes et à des hommes politiques des théories nouvelles qui ont, à leur base, le fédéralisme proud'honnien.

La Commune de Paris, en 1871, s'est réclamée de Proudhon en ébauchant, bien imparfaitement, un *fédéralisme communal* opportuniste sur lequel nous insisterons plus loin (47) et que Marx — et, plus tard, Lénine — tenteront d'ériger en théorie.

Plus généralement, et toujours sur le plan politique, l'histoire des partis ouvriers français, de 1870 à 1905, est pleine de la querelle Marx-Proudhon, plus exactement de la rivalité entre le *fédéralisme professionnel* et le marxisme. Les Proud'honnien qui basaient leur organisation sur des fédérations ouvrières autonomes, l'emportèrent aux Congrès de Genève (1866), Lausanne (1867) et Lyon (1878). Marx et ses adeptes triomphèrent à Bruxelles (1868), Bâle (1869), Londres (1871), La Haye (1872), Marseille (1879) et Paris (1880). Les fédéralistes n'en abandonnèrent pas la lutte pour autant : en 1881, Brousse fondait le « Parti des Travailleurs socialistes », organisé en « fédérations régionales ouvrières » ; en 1882, Guesde et les marxistes étaient exclus du Congrès de Saint-Etienne ; en 1885, le Congrès de Paris réclamait le fédéralisme communal ; en 1886, celui de Lyon proposait de grouper les syndicats en fédérations ; en 1899 enfin, le « Congrès général des organisations socialistes françaises » préconisait encore « la fédération des communes et des provinces ».

Mais déjà l'unité socialiste se dessinait : Lagardelle jetait les bases d'un *fédéralisme syndicaliste* dans le cadre de la C.G.T., prototype de l'Etat futur. L'unification des partis socialistes en 1905, la constitution du nouveau parti « socialiste unifié » (S.F.I.O.) et le ralliement de ce parti au syndicalisme nouveau consacrèrent le triomphe de Marx sur Proudhon.

(46) PROUD'HON : *Philosophie du Progrès*, 1853, pp. 241-242.

(47) Cf. *Infrà*. pp. 90 sqq.

Le fédéralisme n'a pas toujours revêtu une allure aussi extrême : des auteurs de la valeur de M. Duguït ont pu s'intéresser au fédéralisme professionnel (48). Paul-Boncour, ailleurs, en définissant le *fédéralisme économique* (49), dans lequel le syndicat est à la base de l'organisation sociale, restait dans les limites de la modération. Sans contester qu'il dût exister « à côté de la souveraineté nationale des souverainetés particulières aux divers groupements territoriaux », Paul-Boncour réclamait surtout la décentralisation économique et l'organisation syndicale dans le cadre régional.

Vers la même époque, une autre forme de fédéralisme apparaissait sous la plume du géographe Foncin : celui-ci donnait à l'un de ses articles sur les « Pays » le sous-titre significatif de *fédéralisme administratif* (50), expression « moins laide », disait-il, que celle de « décentralisation ».

L'expression resta, en effet, mais pas avec le sens que lui avait donné Foncin et seulement par opposition au vocable de fédéralisme économique. Le fédéralisme administratif, c'est un fédéralisme d'ordre politique, héritier direct de Proudhon.

Ses tenants préconisent la création d'un Etat souverain composé de provinces-membres, jouissant d'une grande autonomie législative et munies d'un « droit de coopération à la volonté fédérale » (51). Ils ont beau affirmer que leur système est le seul « à concilier l'ordre avec la liberté, sans jamais compromettre l'unité nationale » (52), les faits eux-mêmes nous interdisent de le croire.

Vers la fin de la grande Guerre, l'idée d'une Société des Nations, dont certains souhaitaient la réalisation sous la forme fédérale, remit le fédéralisme à la mode. Le principe wilsonien de la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes amena des fédéralistes irréductibles à des conclusions inattendues. Croirait-on qu'en Juin 1918, le Président Wilson reçut près de mille lettres lui demandant de ne point oublier les droits du « peuple breton » ? Cette extravagance n'a pas ému les plus patriotes des fils d'Armor : le marquis de l'Estourbeillon, qui la rapporte, remarque même : « Nous sommes bretons en France et français à l'étranger » (53). Pour nous, qui sommes et voulons être des français partout, cette phrase nous semble, avouons-le, aussi intolérable que les mille lettres au Président Wilson !

Pourquoi s'étendre, dira-t-on, sur de telles fantaisies ?

Parce que, de nos jours, le fédéralisme — plus étendu en nuances, peut-être — n'a rien abandonné de ses revendications. Bien au contraire, il a pris, depuis, un caractère politique plus

(48) DUGUIT : *L'Etat, les gouvernements et les agents*.

(49) PAUL-BONCOUR : *Le fédéralisme économique*.

(50) FONCIN : *Les Pays de France*, projet de fédéralisme administratif, dans la *Revue de Paris*, 18 Avril 1898.

(51) P. COURCOURAL : *Op. cit.*

(52) *Ibid.*

(53) DE L'ESTOURBEILLON : *Le droit des langues et la liberté des peuples*, 1919.

marqué. Il se pose, maintenant, en champion de la liberté locale absolue.

La fédération étant un contrat, sa validité est subordonnée à l'indépendance du consentement des contractants. C'est dans ce sens, invoquant ouvertement le principe d'autonomie des volontés, que les fédéralistes n'hésitent plus à écrire : « Pour se fédérer, il faut être libre » (54). Liberté d'abord ? Soit. Mais si la province « libérée » ne veut plus se fédérer et entend rester autonome ? Au nom de la liberté, les fédéralistes sont amenés à lui donner cette permission. C'est sacrifier le fédéralisme à l'autonomisme, l'Etat à la Région ; certains fédéralistes l'ont compris.

Plus raisonnables, en effet, les tenants de l'« Ordre Nouveau » (55) réduisent cette liberté à l'échelon commune. Celle-ci reste libre d'adhérer à telle région qui lui convient, mais la région ne jouit plus du même pouvoir. (Rien de commun entre ce fédéralisme, basé sur de petits groupements à hauteur d'homme, et le régionalisme où les initiatives partent, sinon du centre unique, du moins de grands centres régionaux).

D'autres fédéralistes sont plus exigeants et réclament l'« action directe ». En 1935, éclata, dans le Midi, une crise viticole, moins grave que celle de 1907, mais, cependant, sérieuse. *Occitania*, Revue du Pays d'Oc (56) accuse aussitôt « les hommes de l'industrie *franchimane* du Nord, de l'Est, du Creusot et de Paris ». Elle conclut qu'il faut aller « plus loin » que les méridionaux de 1907 (quatre départements avaient alors, rappelons-le, décidé que leurs communes suspendraient toutes relations avec Paris) et d'organiser un véritable « gouvernement languedocien ». Poursuivis devant le Tribunal Correctionnel, les auteurs de cet article ont été défendus par M^e Frédéric Mistral, le propre neveu du grand poète !

Quant à l'unité nationale, ces fédéralistes-là ne s'en soucient guère. On en arrive à publier des affirmations comme celles-ci : « Il n'est pas bon que des territoires si divers que les provinces obéissent pour toutes choses à un même pouvoir. Et pour que les peuples s'entendent bien, il n'est pas nécessaire de leur faire subir d'identiques lois. Il est temps d'adoucir cette conception grossière de l'unité française. Le pouvoir central a grandement failli. Se séparer de lui en quelques matières, ce n'est point trahir la patrie, mais sauver ce qui reste de la France » (57) !

Rassurons-nous, les vrais régionalistes sont d'un avis diamétralement opposé et les fédéralistes le savent bien. De jour en jour, le fossé s'est creusé entre eux. M. Charles-Brun, « leader » du régionalisme et sympathisant du fédéralisme, s'en étonnait (58), mais c'est le contraire qui eût été étonnant ! *L'Ordre Nouveau*, dans

(54) E. POITTEVIN, dans *Le Fédéraliste*, 1935. N° 3.

(55) Cf. ARON et DANDIEU : *La révolution nécessaire*, 1933.

(56) *Occitania*, 1935, N° 1.

(57) L. BEEKEMANN : *L'aventure bourguignonne*, dans le *Lion de Flandre*, Mars-Avril 1935.

(58) Ch. BRUN, : Dans *l'Action régionaliste*, Janvier 1935.

son numéro de Novembre 1934, attaquait « les régionalistes de toutes farines dont les efforts vont en sens contraire des efforts des fédéralistes ». M. Goulven-Mazéas, deux ans après, reprenait les mêmes accusations (59).

C'est parfaitement logique et les régionalistes s'en félicitent sincèrement. Il n'y a rien, il ne peut rien y avoir de commun entre le régionalisme et le fédéralisme. On ne peut, on ne pourra jamais admettre que le fédéralisme puisse prétendre soulager l'Etat jusqu'à ne lui laisser qu'un droit de contrôle sur la défense nationale ; lui retirer jusqu'au monopole de la législation ; supprimer, en fait, jusqu'à l'idée de nationalité, quitte à créer pour tout habitant de chaque province, une sorte d'isolement pire, peut-être, que la centralisation, à la manière de la Suisse qui ne connaît pas d'autre nationalité officielle que la nationalité cantonale ! (60).

Que deviendrait la Nation dans cet absurde éparpillement ? C'est le moment de citer le mot de Michelet (61) : « La personne est une chose sainte. A mesure qu'une nation prend le caractère d'une personne, et devient une âme, son inviolabilité augmente en proportion. Le crime de violer la personnalité nationale devient le plus grand des crimes ».

Le régionalisme tient, essentiellement et avant tout à l'unité française. Il refuse énergiquement de s'engager dans l'aventure, grosse d'inconnu, qui aurait pour résultat de défaire cette unité, sous le prétexte de permettre aux éléments qui la composent de la refaire à leur guise sur un autre plan. Non : ce qu'il veut, tout simplement, c'est que cette unité nationale, on la comprenne, on la vive, on l'organise autrement.

4. — RÉGIONALISME ET PROVINCIALISME

« Nous devons chercher ce qui reste de la vieille France et nous y rattacher par toutes nos fibres, retrouver la province d'unité naturelle et héréditaire sous le département artificiel et morcelé,... en un mot, sur ce point, comme sur les autres, défaire systématiquement l'œuvre meurtrière de la Révolution Française ».

(Paul BOURGET : *Outremer*, tome II).

(59) G. MAZÉAS : *Social-fédéralisme*, 1936.

(60) Cf., J. PETER : *Quelques aspects du problème de la décentralisation*, dans les *Mélanges Négulesco*, 1933.

(61) MICHELET : *La Révolution*, La Convention, chap. I.

« Je ne tardais pas à m'apercevoir, dans le silence apparent de ces galeries, qu'il y avait un mouvement, un murmure qui n'était pas de la mort. Ces papiers, ces parchemins, laissés là depuis longtemps, ne demandaient pas mieux que de revenir au jour : les provinces se soulevaient, alléguant qu'à tort la centralisation avait cru les anéantir ».

(MICHELET : *Une visite aux Archives Nationales*).

Les régionalistes s'attaquent moins à la centralisation administrative elle-même qu'à la forme de cette centralisation. Son cadre les choque : ils supportent mal la division administrative de la France en casiers uniformes et plus ou moins logiques dénommés départements. Il serait excessif de dire que tous les ennemis du département sont régionalistes, mais on peut affirmer que presque tous les régionalistes sont hostiles au département actuel.

L'idée régionaliste tend, nous le savons, à la création de grandes régions administratives, de l'étendue de plusieurs départements, groupant les affinités historiques, géographiques et économiques éparpillées par l'œuvre de la Constituante.

S'il ne s'agit que de supprimer le département, disent alors certains, pourquoi substituer au compartimentage artificiel de 1789, une nouvelle division, plus ou moins arbitraire ? Pourquoi ne pas revenir, plus simplement, plus sagement, à la division que le passé nous avait léguée et que la Constituante a détruite : la province française ?

Ainsi, sans se demander au préalable, comme nous le ferons plus loin (62), si la province a jamais légalement existé, les « provincialistes » affirment qu'elle demeure plus vivante que le département qui n'a pu la tuer.

Il y a une part de vérité dans cette affirmation ; il n'a pas suffi, en effet, de diviser la France en départements et de donner à une ville de chaque département le titre de chef-lieu pour faire vraiment de cette ville une petite capitale, ni même une agglomération importante. La loi ne s'impose pas aux faits économiques.

A part quelques exceptions — qui s'expliquent d'ailleurs uniquement par des raisons étrangères au droit administratif — comme Nantes, le Havre ou Saint-Etienne, les seuls chefs-lieux de département qui aient l'allure de capitales sont, précisément, les anciennes capitales de provinces ou les vieilles villes parlementaires ; les autres chefs-lieux, sont, pour la plupart, restés de simples gros bourgs. Qu'est-ce que Saint-Lô à côté de Rouen, Quimper à côté de Rennes, Mont-de-Marsan à côté de Bordeaux, Lons-le-Saunier à côté de Besançon, Mende à côté de Montpellier, Gap à côté de Grenoble ?

Cette remarque étant faite, les provincialistes évoquent le passé glorieux de ces provinces dont les noms chantent encore

(62) Cf. *Infra*, pp. 37 sqq.

dans nos cœurs ; ce sont elles qui ont édifié les monuments, creusé les ports, jeté les ponts, dragué les rivières, desséché les marais, tracé les routes, aménagé les canaux, en un mot « fait la France ». On reconnaît la valeur de cet argument sentimental : il n'est pas un français qui reste insensible aux charmes, aux gloires, aux fastes d'autrefois. Dans ce domaine, le département, né sous la Révolution, grandi sous la dictature napoléonienne, poli sous la bourgeoisie libérale, fait piètre figure : « le département a son annuaire, affirme superbement Chevillard (63), la province a ses annales ».

L'argument a porté : dès le second Empire, les provinces avaient leurs apologistes. Octave Feuillet, le romancier officieux de la Cour des Tuileries, n'hésitait pas à demander ouvertement à Napoléon III (64) de « rendre à la France les grandes institutions provinciales de l'ancien régime » et affirmait brutalement : « La France entière n'est plus qu'un faubourg de Paris ».

Depuis, la plupart des provincialistes ont été des monarchistes. Les uns réclament ouvertement le retour aux provinces et aux intendants (65) ; les autres affirment que, seules, les provinces peuvent remplir chacune leur fonction propre dans l'économie générale du Pays : grenier, jardin, terre à bœufs, à beurre, à vin, à sel, à miel, pays des forêts, des ports, des mines, des chevaux de trait ou de selle, terre des marins ou des cavaliers (66). D'autres n'hésitent pas à proposer de ressusciter les plans de Turgot, de Fénelon, de Malesherbes (67).

Après cela, des auteurs plus libéraux peuvent bien affirmer qu'à travers le mouvement perpétuel moderne, les provinces représentent « un élément non de recul, mais de fixité » (68), ou bien que revenir aux provinces ce n'est briser en rien l'œuvre de la Révolution et que renoncer à une mesure édictée par elle ce n'est pas porter atteinte à « ses immortels principes » (69). Cette théorie provincialiste a, tout de même, selon le mot de M. Lerolle, cité par M. Ch. Brun, comme « un relent d'ancien régime » (70).

Déjà, en 1789, nous le verrons, la province n'était plus qu'un nom, évocateur du passé. Mais, en supposant même, qu'elles aient eu vraiment une existence légale, ces provinces historiques, ne seraient-elles pas, en 1937, des cadres administratifs tout aussi

(63) J. CHEVILLARD : *De la décentralisation administrative de la France*, 2 vol., 1862.

(64) *Lettre à l'Empereur*, 1867.

(65) P. COURCOURAL : *Op. cit.*

(66) DE ROMANET : *Les provinces de France*, 1913.

(67) H. BAZIN : *La décentralisation provinciale*, Rapport au Congrès des Jurisconsultes catholiques, Lille, 1886.

(68) VITAL-MAREILLE : *Jeunes provinces*, 1934.

(69) VILLEY : *La décentralisation économique*, dans la *Revue d'Economie politique*, 1917.

(70) Les « néo-régionalistes » ont attaqué violemment la province « nation avortée qui veut recommencer sa naissance et la réussir », « unité de tripotage » dont « les coups d'épée, les mariages et le hasard ont, seuls, déterminé les frontières ». Cette diatribe est d'ailleurs isolée (cf. Guy le FLOCH : *Lettre ouverte*, dans l'*Action régionaliste* de Juin 1938).

désuets que les départements de 1789 ? Leurs limites étaient déjà flottantes et arbitraires, et, depuis lors, tant de changements se sont produits, tant de modifications radicales se sont opérées dans les mouvements de l'économie et dans les affinités naturelles des populations !

A l'heure actuelle, les provinces de 1789 n'existent plus sur le sol : voilà la vérité. Le progrès économique, le développement du machinisme, le percement des routes et des ports, la naissance de l'industrie extractive ont démembré les provinces qui semblaient les plus compactes. Nantes a scindé en deux la Bretagne, attiré à elle le Maine et l'Anjou ; Rouen et Caen se disputent l'honneur de jouer le rôle de capitale de la Normandie ; Toulon et Draguignan abandonnent Marseille pour Nice qui, au temps des provinces, n'était même pas française !

Ainsi, la région ne saurait calquer la Province. Bien souvent, elle la déborde : la région lorraine est beaucoup plus vaste que la Lorraine de Stanislas Leckinski ; la région lyonnaise attire à elle, en plus du Lyonnais, des parties de la Bourgogne, du Dauphiné, du Languedoc. Parfois donc, province et région s'opposent.

Les régionalistes ont toujours signalé qu'il ne fallait pas les confondre avec les provincialistes (71). Ils tiennent, en effet, à ce qu'on sache qu'ils ne sont pas « d'élégiques embaumeurs, occupés à la résurrection d'un passé à jamais défunt » (72) ; ce ne sont pas non plus des adversaires systématiques d'un passé dont l'expérience est une émouvante leçon. Ils ne veulent pas ressusciter, mais créer, en groupant, dans une ensemble harmonieux et pratique, « ceux des éléments que le passé nous a légués comme ceux que le présent nous impose » (73).

5. — RÉGIONALISME ET AUTONOMISME

« *De nosti paire canten la glori
Que din l'istori
An fa soun trau,
E que de longo, nou dien li libre,
Soun resta libre
Coume la mar e lou mistrau* ».

(De nos pères chantons la gloire — Qui, dans l'histoire — ont fait leur trou — et qui, toujours, disent les livres — sont restés libres — comme la mer et le mistral).

(MISTRAL : *Les enfants d'Orphée*).

L'autonomisme est un produit de la centralisation excessive. L'uniformité, contraire à la nature des choses, que Paris a pré-

(71) Cf. notamment J. HENNESSY : *Régions de France*, 1916 ; Discours de Barbezieux, 18 Juin 1911.

(72) Ch. BRUN : Congrès de Montpellier de la Fédération Régionaliste Française, 1913.

(73) LE PLAY : *La réforme sociale en France*.

tendu imposer a amené, par réaction, la résurrection de l'histoire locale. Il y eut, au fond, une sorte de révolte, pas violente certes, mais énergique : ce sentiment, il est peu de provinces qui ne le ressentirent, chacune selon son tempérament particulier.

Un sursaut d'amour-propre s'empara des plus susceptibles. Le Midi méditerranéen fut celui que la centralisation blessa le plus ; il y a là, sans doute, une explication historique. A la veille de la Révolution, la Provence avait gardé une organisation municipale qui lui venait, en droite ligne, de l'Empire Romain : ses statuts municipaux, ses consuls lui restaient comme un vivant souvenir de son ancienne indépendance ; elle avait même gardé, jusqu'au droit d'envoyer des ambassadeurs au Roi et les provençaux « ne perdaient pas de vue que le Roi de Paris était comte de Provence » (74).

Aussi, est-ce en Provence que l'idée d'autonomisme a pris naissance ; le félibrige, en groupant les intellectuels de la langue d'Oc, a eu tôt fait de resserrer les liens de la race latine que Mistral adjure de sortir de sa torpeur :

« Aubouro te, raço latino,
Souto la capo doù souléu ! ».

(Reveille-toi, race latine, sous la coupole du soleil) (75).

Et, de fait, la « race latine » s'éveille : de toutes parts, les félibres accourent : aux français se joignent, les italiens, les espagnols et même les roumains qui, après dix siècles de pénétration slave et musulmane, « ont tenu leur langue autant qu'ils ont pu ». Un fédéralisme de fait s'ébauche et l'esprit méridional travaille : il se heurte partout à la centralisation qui « l'opprime... ».

Un jour, quelques félibres s'avisent que tout le mal vient de là. F. Amouretti et Charles Maurras lancent, le 22 Février 1892, le « manifeste des félibres » qui a, au moins, le mérite de la netteté :

« Avant toute chose, nous réclamons la liberté de nos communes ; nous voulons qu'elles deviennent maîtresses de leurs fonctionnaires et de leurs fonctions essentielles. Nous voulons qu'elles puissent remettre à leur place ces jolis messieurs qu'on appelle les sous-préfets. Et nos pauvres communes ne seront plus alors de simples circonscriptions administratives : elles auront une vie profonde ; elles seront de véritables personnes et, pour ainsi dire, des mères inspirant à leurs fils les vertus, les passions ardentes de la race et du sang.

« Il ne nous plaît guère, non plus, que nos communes soient reliées au hasard, selon les caprices d'un soldat ou d'un rond-de-cuir. Nous voulons que leur union se fasse suivant leurs affinités historiques, économiques, naturelles, et, à bien le voir, éternelles.

« Point de détours. Nous voulons délivrer de leurs cages départementales les âmes des provinces dont les beaux noms sont encore portés partout et par tous : gascons, auvergnats, limousins, béar-

(74) P. LASSERRE : *Mistral, poète, moraliste, citoyen*, 1930.

(75) MISTRAL : *Sirventes* (Odes).

nais, dauphinois, roussillons, provençaux et languedociens. Nous voulons une assemblée souveraine à Bordeaux, à Toulouse, à Aix. Ces assemblées régiront notre administration, nos tribunaux, nos écoles, nos universités, nos travaux publics. Nous sommes autonomistes... ».

Jusqu'alors, le félibrige avait été purement littéraire ; le ton et les termes du manifeste Amouretti-Maurras prouvait que le néo-félibrige devenait nettement politique. Au moment même où Guillaume II faisait graver sur les timbres-poste allemands l'adjuration : « Seid, einig, einig, einig ! » (Soyez unis, unis, unis !), des français s'attaquaient, précisément, à l'unité même de leur Pays !

L'unanimité fut heureusement loin de se réaliser autour de leur programme. Certaines expressions (race, assemblée souveraine, autonomisme) sonnaient déjà mal. L'unité nationale, aux yeux des esprits lucides, semblait atteinte à la base : le grain, ainsi semé, pouvait lever contre elle. Quinze ans plus tard, en effet, au moment de la crise viticole à Narbonne, Ferroul, le maire, appuyé par tout son « peuple », faisait hisser au balcon de l'Hôtel de Ville, la bannière du Languedoc, à la place du drapeau français...

Mistral, le père du félibrige, l'avait comme pressenti ; dans une lettre à Jules Boissière, il désavoua, publiquement, le manifeste : « N'allons donc pas, écrivit-il, par des imprudences mortelles, compromettre, aux yeux des ignorants et des mécréants, les résultats conquis ». Maurras se soumit, estimant désormais qu'il n'y a avait rien à attendre de la République dans ce domaine et que c'était de la seule monarchie que viendrait la décentralisation (76).

L'autonomisme n'était pas mort. En 1929, se créait, à Rennes, l'*Union de la Jeunesse Bretonne*, fondée par Morvan Marchal, Franz Debauvais et Hémon Roparz et dont le journal *Breiz Atao* (Bretagne toujours !) prétendait fermement — sans contester la réalité de l'union indissoluble franco-bretonne — que celle-ci ne pouvait durer que du seul consentement de la Bretagne, l'union étant, selon les « autonomistes bretons », un contrat dont chaque partie peut — comme elle le veut ou comme elle le peut — se libérer. Paris refusa de prendre au sérieux ces théories considérées comme fantaisistes. Des exaltés attirèrent alors l'attention sur eux en faisant sauter, à l'Hôtel de Ville de Rennes, le monument commémoratif de la réunion de la Bretagne à la France. Ce monument, assez laid, avait quelque raison de déplaire aux Bretons à cause de l'humiliante posture que le sculpteur avait donné à la Bretagne, agenouillée aux pieds de la France. Mais était-ce vraiment, une raison suffisante ?

Il y eut plus grave encore : l'attentat contre M. Herriot, alors président du Conseil, qui se rendait par chemin de fer à Nantes (20 Novembre 1932).

Les autonomistes bretons continuent leur campagne. En 1933,

(76) Cf. *Infra*, pp. 104 sqq.

sur des papillons de propagande, ils affirmaient par exemple : « Les fêtes de l'annexion précéderont de près celles de la désannexion » ou encore : « Les Alsaciens-Lorrains ne se chamaillent pas entre eux sur de lointaines questions de politique française. Ils luttent pour défendre les intérêts de leur Pays. Faisons comme eux en Bretagne ».

A ces instruments de propagande écrite, les autonomistes ne négligent pas d'ajouter la propagande par le fait : jets de bombes incendiaires rudimentaires sur les préfectures de Nantes et de Quimper (14 Avril 1936), de boîtes à mitrailles inoffensives (poudres et clous) sur l'Hôtel de Ville de Rennes (Août 1937) ; dégradation des monuments publics de St-Brieuc (Mai 1938)... (77).

Ne dramatisons pas ces attentats encore isolés. Moins violent, mais beaucoup plus important, parce qu'il atteint une région tout entière, est l'autonomisme alsacien, auquel nous consacrerons plus loin (78) un paragraphe spécial.

D'ailleurs, dans les circonstances mondiales présentes, cette agitation bretonne, c'est encore trop, beaucoup trop.

Le Gouvernement l'a pensé en promulguant le Décret-Loi du 24 Mai 1938 qui punit d'un à cinq ans de prison et de privation des droits civiques « quiconque aura entrepris, par quelque moyen que ce soit... de soustraire à l'autorité de la France une partie du territoire sur lequel cette autorité s'exerce ».

La Fédération régionaliste française a tenu à publier, dans l'*Action régionaliste* de Juin 1938 une mise au point, sans doute superflue. L'exposé qui précède nous suffirait pour conclure, sur ce point, qu'il ne saurait y avoir rien de commun entre le régionalisme qui vit pour construire et améliorer dans le cadre de la Nation unie et cet autonomisme désagregateur qui ne comprend la Patrie que comme une Société à responsabilité limitée que les gérants peuvent abandonner aux moments difficiles...

6. — RÉGIONALISME ET SÉPARATISME

Il ne faudrait pas croire que le séparatisme soit l'ultime étape de la décentralisation, le degré dernier d'une échelle qui comprendrait le régionalisme, le fédéralisme et l'autonomisme. Le séparatisme qui vise à la prétendue « libération » des minorités opprimées et à la constitution de ces minorités en états n'a rien à voir avec la réforme de l'Etat. C'est la suppression ouverte de l'Etat, alors que l'autonomisme n'en est que la dislocation.

(77) Ce mouvement autonomiste a paru suffisamment inquiétant pour justifier lors du voyage du Président de la République à Saint-Brieuc (29 Mai 1938) un service d'ordre de plus de 5.000 hommes de troupe !

(78) Cf. *Infrà*, pp. 220 sqq.

Sans doute, le fédéralisme mal compris peut mener au séparatisme et le mérite de certains régionalistes, à un moment où le séparatisme n'existait pas, a été de prévoir ce processus (79). Mais il n'y a plus rien de commun entre la pensée des décentralisateurs, régionalistes ou fédéralistes modérés et l'expression de ceux qui parlent de « nationalisme breton » (80) ou qui, prétendant démontrer que la France est aux mains des seuls parlementaires méridionaux, concluent à un bizarre « séparatisme septentrional » (81).

Ce séparatisme n'a d'ailleurs revêtu de caractère sérieux qu'en Alsace. L'article 2 des statuts du Parti Fédéraliste alsacien-lorrain prévoit « la création d'une république autonome d'Alsace-Lorraine qui formera, avec la France, la Belgique, le Luxembourg et la Rive gauche du Rhin, la plus grande France, sous le protectorat français ». En pleine lutte séparatiste, la *Zukunft* (82) affirmait non moins nettement que son idéal était « une Alsace-Lorraine libre, membre des Etats-Unis d'Europe et médiatrice entre la France et l'Allemagne ».

Est-il besoin de dire que ces prétentions incohérentes — où le souvenir d'un fédéralisme déformé se mêle à la plus dangereuse des rêveries pacifistes — n'a absolument aucun rapport avec l'idée, quelle qu'elle soit, d'une réforme administrative française ?

V

CONCLUSION

« Le seul régionalisme est celui qui peut immédiatement passer dans les faits ».

(V. MAREILLE : *Jeunes provinces*).

Ce qui a dû frapper le lecteur, au cours de cette étude de « ce que n'est pas le régionalisme », c'est que le régionalisme s'intéresse beaucoup plus au cadre de la vie administrative qu'à son fonctionnement local pratique. Nous avons même, déjà, observé, à ce propos, que le régionalisme n'était pas forcément décentralisateur.

Pourtant, le régionalisme vise bien à libérer les centres locaux

(79) J. HENNESSY : Discours de Bordeaux, 28 Novembre 1913.

(80) Y. BERTHOU : *Les vessies pour les lanternes*, 1913.

(81) A. COLBRAND : *L'erreur des régionalistes français*, Lille, 1928.

(82) N° du 28 Septembre 1927.

de la gêne pesante que constituent pour eux l'uniformité et le compartimentage administratif central. Il estime que, regroupés suivant certaines modalités qui restent à étudier, les éléments régionaux acquerront une vie nouvelle plus active. Mais si, pour opérer un regroupement, le régionalisme est d'avis de faire appel à ces éléments eux-mêmes, ce sera pour affirmer qu'il attend de leur cohésion le renforcement d'une unité nationale intangible. En ce sens, le régionalisme n'est pas la *liberté*, entendue sous les formes inacceptables du fédéralisme, de l'autonomie, du séparatisme ; il n'est, tout au plus, que la *libération* de certains procédés administratifs gênants.

Pour cette organisation administrative nouvelle, le régionalisme ne négligera aucun appui, aucune leçon : il demandera au passé le conseil de son expérience, mais sans copier servilement des divisions qui ne peuvent plus cadrer avec la situation actuelle. Son rôle sera de créer des communautés à qui l'histoire, la géographie, l'économie politique apprendront à réunir leurs efforts et leurs intérêts.

Le régionalisme estime que l'unité française tire son originalité et sa force des régions qui la *composent* ; il lui semble, alors, logique que notre Nation se *divise* en régions. Il lui apparaît que c'est maintenir et renforcer l'unité que conserver les traits distinctifs de toutes les parties qui forment le tout national.

Définissons alors le régionalisme : *un essai d'organisation administrative, basé sur une nouvelle division du territoire en régions, dont chacune formerait, autant que possible, une unité historique et géographique et, dans tous les cas, un centre administratif et une zone d'intérêts économiques communs et bénéficierait de pouvoirs strictement définis, dans le cadre d'une nation politiquement centralisée, une et indivisible.*

Après avoir étudié le cadre administratif actuel : le département, et rappelé les critiques qui ne lui ont pas été ménagées, nous aurons à faire l'histoire du régionalisme depuis les jours où il se confondait encore avec la décentralisation.

Enfin, nous exposerons comment nous concevons, avec sa délimitation, son organisation, ses pouvoirs, la division nouvelle que nous préconisons : la Région.

Cette étude de la région sera essentiellement pratique : la vie ne nous enseigne-t-elle pas que les solutions naissent des faits et doivent s'y soumettre ?

Je ne suis pas de ceux qui préfèrent voir sombrer une théorie juste, s'ils ne peuvent l'appliquer intégralement jusque dans ses moindres détails. J'ai la certitude que la substitution des régions aux départements est une réforme non seulement souhaitable, mais indispensable et *urgente*. Ce n'est pas un régionalisme doctrinal, absolu, intégral qui pourra vivre, mais un régionalisme tempéré, humain, possible. J'ai voulu rechercher ce qui était le plus pratiquement et plus rapidement réalisable : c'est ce régionalisme-là que j'ai étudié, c'est celui que je me propose d'exposer.

PREMIÈRE PARTIE

LE DÉPARTEMENT

CHAPITRE PREMIER

AVANT LE DÉPARTEMENT

I

« Nous sommes une république unitaire, nous dit-on. Mais cette formule ne nous ensevelit pas irrévocablement dans l'impénitence finale. Notre histoire, nos traditions, notre tempérament ne nous condamnaient point et ne nous ont pas voués sans rémission au despotisme de l'Etat ».

(P. FONCIN : *Les Pays de France*).

On ne peut pleinement comprendre une institution que si l'on ne sépare pas son analyse de son histoire. En droit administratif, comme en bien d'autres domaines, le présent n'est que le prolongement du passé.

Une histoire du département servira donc de préface à notre projet de régionalisme : nous ne comprendrons bien la création du département qu'en sachant ce qu'il remplaçait, c'est-à-dire en revoyant quelle était l'organisation administrative de la France au moment de la Révolution.

Il nous a semblé également logique d'esquisser très rapidement au préalable l'histoire des divisions administratives de la France jusqu'au XVI^e siècle environ, date à laquelle elles sont devenues sensiblement ce qu'elles seront encore en 1789.

*

C'est à tort que Proudhon affirme que la Gaule formait une fédération de quatre races et de quarante peuples et que « la nature lui avait donné sa première constitution, la constitution des peuples libres » (1). En 57 avant J.-C., quand César entreprit

(1) PROUD'HON : *Op. cit.*, II^e partie, p. 85. — Cf. Egalement sur toute cette question : FUSTEL DE COULANGES : *Histoire des Institutions politiques de l'Antienne France*.

sa conquête, la Gaule n'avait pas franchi l'étape qui fait un Etat d'un ensemble de tribus. Ses habitants étaient répartis en petits groupes sans lien fédéral, ni autorité supérieure ; ils n'avaient aucunement l'idée de patrie, peut-être seulement un sentiment commun d'indépendance et de fierté.

Mais ce qui frappe, dès cette époque, c'est que chaque groupement s'est fixé sur un sol que, deux mille ans après, il n'aura pas quitté. L'arrondissement de 1938 — nous le redirons — ressemble curieusement aux « pays » du XVI^e siècle ; ceux-ci étaient des descendants directs des « pagi » de César (2) et César n'avait fait que relever les noms des principales tribus gauloises. De telle sorte que la filière se retrouve très bien : le Velay, c'est le pays des Vellaves ; le Gévaudan, c'est celui des Gabales ; le Rouergue, celui des Rutènes ; le Quercy, celui des Carduques ; la Saintonge, celui des Santons ; le Beauvoisis, celui des Bellovaques ; le Soissonnais, celui des Suessions. De même, certaines tribus gauloises, plus importantes, sont les ancêtres d'anciennes provinces peu étendues : Bituriges (Berry), Turons (Touraine), Andécaves (Anjou), Cénomanes (Maine), Atrébates (Artois), etc... (3).

Rome ne prit à ces populations que leur indépendance, quasi-anarchique ; elle leur laissa leurs noms, leur territoire, leurs traditions, leurs lois et leurs institutions qui, d'ailleurs, ne tardèrent pas à se modeler sur celles de leurs conquérants.

César dressa la première carte administrative de la Gaule en la divisant en trois provinces : Aquitaine, Celtique, Belgique, représentant, selon lui, les trois divisions principales, au point de vue linguistique et ethnographique. Ces provinces se subdivisaient en une soixantaine de « civitates » et chaque « civitas » était une réunion de « pagi ». Auguste modifia cette première division : la pacification de la Gaule s'avérant très facile, il pensa à la faire naître à la vie économique : les voies romaines, tracées rapidement, se réunirent à Lyon, capitale des Gaules, d'où partirent, en éventail les frontières des quatre nouvelles divisions : Aquitaine, Belgique, Lyonnaise et Narbonnaise.

Cette seconde organisation dura deux siècles : l'adaptation au sol, les courants commerciaux qui parcouraient le pays rendaient impossible la métropole unique et inopérantes ces immenses divisions provinciales. Peu à peu, les divisions se morcelèrent : au V^e siècle, on compte 17 provinces et 114 cités. Ainsi, le nombre des provinces a quadruplé depuis César ; celui des cités n'a pas doublé : l'explication s'en trouve dans le caractère artificiel des premières, dans la vie réelle des secondes. Les provinces resteront des divisions religieuses, car l'Eglise calqua son organisation sur celle qui, déjà, existait. Mais, dès l'époque

(2) Les « pagi » dénombrés par César correspondent, en effet, à ces « pays ». Au contraire, les « pagi » de l'époque franque — Cf. *Infrà* — sont beaucoup plus étendus : ainsi le « pagus remensis » s'étendait à toute la Basse-Champagne.

(3) Cf. Ch. BERLET : *Les origines lointaines des régions de France*, 1935.

de Clovis, en tant que divisions politiques, les provinces ont disparu : il ne reste plus que les cités.

*

Les rois francs conservèrent les cités : ils leur donnèrent le nom de « pagi » qui prit ainsi un sens élargi, mais prêta à confusion, dans l'esprit des historiens avec les « pagi » de César.

A la tête de chaque « pagus », le roi franc nomma un comte et, rapidement encore, le « pagus » prit le nom de « comté ». Le comte n'était, primitivement, qu'un fonctionnaire, analogue au « duc », créé un peu plus tard, pour diriger, dans des circonstances exceptionnelles, une circonscription temporaire appelée « duché ».

A la mort de Charlemagne, la puissance publique s'effondra : les fonctions devinrent des bénéfices héréditaires sous le nom de « fiefs ». La nomination royale ne fut bientôt plus qu'un symbole : à défaut de fils, les comtes laissèrent leur comté à leur neveu, à leur cousin. De plus, les propriétaires des grands domaines fonciers commençaient à réclamer aux comtes l'immunité et la souveraineté ; si les comtes refusaient, c'était la guerre locale : la défaite des comtes les amenait fatalement à consentir à tous les renoncements.

Ainsi, le Roi ne tint pas plus ses comtes que les comtes ne tinrent leurs domainiers. A l'avènement des Capétiens, l'abaissement du pouvoir royal est tel que le territoire est morcelé en une mosaïque de fiefs : duchés, comtés, châtelainies, domaines dont la superficie varie de la « villa » à l'étendue de douze de nos actuels départements !

*

Seule l'Eglise a tenu parce qu'elle a conservé ses cadres et son organisation. Dans ce chaos universel, elle reste et le dépositaire de la foi et la seule puissance véritable. Son influence est considérable : c'est sous sa pression qu'en 987 est élu roi Hugues, comte de Paris et duc de France. Elle l'avait distingué comme le chef qui promettait le plus d'autorité. Elle venait ainsi, sans que ce fut son but, de donner à la France le fondateur de la dynastie qui ferait son unité.

Il était temps : contre les invasions étrangères successives (Normands, Arabes, Hongrois, Allemands), les vassaux des comtés s'étaient serrés autour des comtes leurs suzerains et, même, les comtes les plus faibles autour des comtes les plus forts. Insensiblement, de petits états étaient en train de se former. Aux frontières, ils étaient particulièrement puissants : marquisat des Flandres, comté de Troyes. Enfin, ceux des envahisseurs qui étaient demeurés sur le sol franc y avaient formé d'importants duchés : celui des Normands, celui des Bretons, celui des Vascons d'Espagne (Gascogne).

Les Capétiens arrivaient au moment précis où la faiblesse royale, si elle se fut continuée, eût, à jamais, consommé le démembrement de la Nation. Sans eux, ces comtés, ces duchés fussent devenus des Etats : le rétablissement de l'autorité royale en fit des provinces.

La magnifique histoire de l'unité française du X^e au XVI^e siècle est trop connue pour que nous ayons à insister.

Au surplus, en étudiant les divisions administratives en 1789, nous rappellerons, pour chacune, l'origine de sa création. Ce qu'il importait de remémorer, c'est le point de départ de l'organisation administrative monarchique : il coïncide avec celui de l'unité, six siècles ont été nécessaires pour donner à l'une et à l'autre leur forme définitive.

En 1528, François I^{er} pouvait écrire dans ses lettres patentes : « Considérant que nous tenons à présent la plupart des comtés et duchés qui voulaient être tenus en pairie » et faire précéder sa signature d'une formule que n'eussent certes pas soupçonnée les premiers Capétiens : « Car tel est notre plaisir... ».

II

L'impression qui se dégage d'un examen, même superficiel, des divisions administratives en 1789, c'est celle d'enchevêtrement et de complexité.

Rien ne correspond à une unité territoriale administrative comme notre actuel département. En tout cas, aucune limite fixe : presque toute frontière intérieure est incertaine et discutée. En 1697, Louis XIV demande aux intendants de lui préciser le territoire de leurs généralités : ce leur est impossible (4).

Toutefois, chacune de ces divisions administratives correspond à un but précis et différent. C'est sous cet angle que nous pouvons, pratiquement, les étudier. Nous ignorons souvent les limites ; du moins connaissons-nous les attributions : ecclésiastiques (diocèses), judiciaires (baillages), financières et fiscales (pays d'Etat, d'élection, d'imposition), militaires (gouvernements), administratives proprement dites (généralités).

*

Diocèses et provinces ecclésiastiques correspondaient, « grosso modo », aux 114 « civitates » et aux 17 « provinciæ » gallo-romaines du V^e siècle. L'*Almanach Royal* de 1788 indique, en effet, 16 archevêchés et 101 diocèses (5). Si l'on y ajoute deux archevêchés (Besançon et Cambrai) « qui ne sont pas réputés du clergé de France » et 17 évêchés qui sont dans le même cas, on arrive au chiffre de 18 archevêchés et 118 évêchés sur le territoire français.

(4) BOULAINVILLIERS : *Histoire de France*, tome I, p. 1.

(5) Certains de ces diocèses ont disparu de nos jours : Bazas, Cousserans, Lescar, Saint-Papoul, Riez, Gladève, etc.

Malgré cet élément de fixité, les divisions ecclésiastiques n'ont d'ailleurs pas échappé à l'enchevêtrement général. Certains archevêchés ou évêchés ont des suffragants étrangers : Genève dépend de Vienne, Bâle de Besançon. Inversement, Nancy relève de Trèves et Strasbourg de Mayence. A l'intérieur, la division est aussi incohérente ; des paroisses autour d'Aix et de Grenoble, curieusement isolées, relèvent de l'évêché d'Embrun.

Ces complications territoriales devaient, au surplus, amener des complications politiques : hésitant sur leur caractère d'évêchés français, l'Assemblée Nationale exclut, le 20 juillet 1789, les évêques d'Ypres et de Tournai qui figuraient, pourtant, aux Etats-Généraux.

*

On compte, à cette époque, seize ressorts des Parlements (12 parlements et 4 cours souveraines), mais ce sont des délimitations sans intérêt administratif : les véritables *divisions judiciaires*, ce sont les *baillages*.

Les baillis royaux apparaissent, en 1190, non pas d'abord comme successeurs des prévôts qui demeurent, au-dessus d'eux, des officiers affermant leur charge, mais comme des fonctionnaires de l'administration judiciaire centrale — devenue de plus en plus compliquée, à mesure que s'étend le domaine des « cas royaux » — juges itinérants au début, puis, depuis l'avènement de Saint Louis (1226), magistrats installés à demeure, dans une circonscription approximativement délimitée et, dès lors, divisée en prévôtés (au nord de la Loire), vicomtés (Normandie) ou sénéchaussées (Midi).

Le nombre des baillages s'augmente rapidement, mais suivant une progression aussi indéterminée qu'inexplicable : en 1326, on en compte 14 ; 27, en 1460 ; en 1789 : 239, si l'on en croit le tableau annexé au Règlement Royal du 24 janvier 1789, contre lequel s'élevèrent, d'ailleurs, des protestations unanimes. Certains auteurs (6) fixent le nombre des baillages, à la même époque, à 421.

Cette différence de chiffre s'explique par le fait que les baillis, eux-mêmes, ignoraient souvent l'étendue de leurs baillages ! Les fantaisies les plus invraisemblables pouvaient se relever : une paroisse, proche d'Etampes, relevait du baillage de Sens ; dans la généralité de Bourges, se trouvaient des paroisses qui dépendaient, judiciairement, de Montargis, Moulins, Auxerre, Blois, Tours, Poitiers et même Limoges !

Complications et incertitudes d'autant plus graves que c'était généralement par baillage que se faisaient les élections aux Etats-Généraux ! Qu'importe : au moment de leur convocation, un arrêté royal dressait arbitrairement une liste de baillages contre laquelle les protestations étaient nombreuses, mais inutiles...

(6) A. BRETTE : *Les limites et les divisions territoriales de la France en 1789, 1907.*



L'Encyclopédie dit, en substance, qu'il y avait autant de *divisions financières* que d'impôts et le traité de Necker « De l'administration des finances » contient un tableau qui montre que l'Encyclopédie n'exagérerait pas.

Au point de vue de la *taille*, on trouve, fréquemment, dans la même généralité, des pays de taille réelle, personnelle ou mixte.

S'agit-il des *aides* ? Il faut distinguer les provinces assujetties, abonnées, exemptées, assimilées. Encore Bretagne et Languedoc administrent-ils eux-mêmes l'impôt équivalent qu'ils paient en remplacement.

En ce qui concerne les *traites* qui délimitent les circonscriptions douanières, on distingue : les cinq « grosses fermes », les quinze « provinces réputées étrangères » et les « provinces à l'instar de l'étranger effectif ».

La *gabelle* comporte une variété considérable de régimes : grande gabelle, petite gabelle, salines, pays rédimés, de franchise, de quart bouillon.

Mais les véritables divisions financières du Royaume étaient les *Pays d'Etats, d'élections ou d'imposition*.

En principe, dans les pays d'Etats, ceux-ci votaient et répartissaient eux-mêmes l'impôt, mais, en 1789, on peut appliquer à tous ce que Madame de Sévigné disait des seuls Etats de Bretagne : « Il n'y a qu'à demander ce que veut le Roi. On ne dit pas un mot : voilà qui est fait. Une infinité de présents, des pensions, des réparations de chemins, quinze ou vingt grandes tables, un jeu perpétuel, des bals continuels, des comédies trois fois la semaine, une grande braverie : voilà les Etats. »

Dans les pays d'élections, l'impôt est réparti par des magistrats spéciaux, nommés par le Roi, et qu'on appelle, par antiphrase sans doute, les « élus ».

Dans les pays d'imposition, la répartition est faite directement par l'intendant.

On ne connaît pas exactement le régime des Marches, du Poitou ; on hésite sur celui de certains pays de Bretagne ; certaines communes sont coupées en deux parties, chacune assujettie à un impôt différent : partout, l'imprécision s'ajoute à la complexité.



La division qui se rapproche le plus de la traditionnelle province, c'est le *gouvernement militaire*.

Ici, la fonction a créé l'organe. On n'est d'ailleurs pas d'accord sur l'origine de la fonction. Certains auteurs (7) affirment que les gouverneurs « tiennent le lieu des anciens ducs ou officiers » qui assuraient la garde des marches-frontières. D'autres (8) soutiennent que les gouverneurs sont nommés, tout d'abord, comme

(7) DU TILLET : *Mémoires et recherches pour l'intelligence de l'état de la France*, 1578.

(8) J. HENNESSY : *Réorganisation administrative de la France*, 1916.

chefs de guerre exceptionnels et temporaires, dans les provinces menacées. Ce qui est sûr, c'est qu'en 1542 François I^{er} a huit gouverneurs aux huit provinces frontières. Ce qui est non moins certain, c'est qu'en 1789 le gouverneur n'est plus qu'un chef militaire théorique : il est nommé pour trois ans et ne rejoint son poste que sur permission expresse — et rare — du Roi ; le seul intérêt de la charge est la rente qui s'y attache et qui varie de 35.000 livres (Le Havre) à 150.000 (Languedoc) (9).

Le nombre des gouvernements est encore un problème. Taine en a compté 34 (10) ; le règlement du 15 Mai 1776 en énumère 39 ; l'*Almanach Royal* de 1787 : 33, auxquels il faut ajouter d'ailleurs les sept gouvernements spéciaux (Paris, Le Havre, le Boulonnais, Sedan, Metz-Verdun, Saumur et Toul).

Voici, à titre de documentation, la liste des 33 grands gouvernements, d'après l'*Almanach Royal* de 1787 (on notera que chacun d'eux porte un nom de province) :

- | | |
|------------------------------|---------------------------------|
| 1. Amiens (Picardie) | 18. Poitiers (Poitou) |
| 2. Arras (Artois) | 19. La Rochelle (Aunis) |
| 3. Lille (Flandre) | 20. Moulins (Bourbonnais) |
| 4. Rouen (Normandie) | 21. Guéret (Marche) |
| 5. Paris (Ile-de-France) | 22. Saintes (Saintonge) |
| 6. Troyes (Champagne) | 23. Limoges (Limousin) |
| 7. Nancy (Lorraine) | 24. Clermont-Ferrand (Auvergne) |
| 8. Strasbourg (Alsace) | 25. Lyon (Lyonnais) |
| 9. Rennes (Bretagne) | 26. Grenoble (Dauphiné) |
| 10. Le Mans (Maine) | 27. Bordeaux (Guyenne) |
| 11. Angers (Anjou) | 28. Auch (Gascogne) |
| 12. Tours (Touraine) | 29. Pau (Béarn) |
| 13. Orléans (Orléanais) | 30. Foix (Comté de Foix) |
| 14. Bourges (Berry) | 31. Perpignan (Roussillon) |
| 15. Nevers (Nivernais) | 32. Toulouse (Languedoc) |
| 16. Dijon (Bourgogne) | 33. Aix (Provence) |
| 17. Besançon (Franche-Comté) | |

Voici, enfin, toujours à titre documentaire, l'étendue approximative du gouvernement militaire de l'Ile-de-France (11) :

- au centre : l'Ile-de-France (Paris, St-Denis) ;
- au nord-ouest : le Vexin Français (Gisors) ;
- au nord : le Beauvaisis, le Valois (Senlis, Compiègne), le Quartier de Noyon ;
- au nord-est : le Soissonnais et le Laonnais ;
- au sud-ouest : le Mantois (Mantes, Versailles, Dreux) ;
- au sud : le Hurepois (Dourdan) ;
- au sud-est : la Brie (Melun) et le Gâtinais (Fontainebleau, Montereau) (12).

(9) TAINÉ : *Les origines de la France contemporaine*, L'ancien régime.

(10) Il s'agit de gouvernements généraux : Taine a compté, en outre, 13 gouvernements de maison royale et 407 gouvernements particuliers.

(11) D'après la carte de ROBERT, 1764.

(12) Meaux et Lagny font partie du gouvernement de Champagne.



La véritable division administrative, en 1789, c'est la *généralité* ou intendance (13).

Sa création est d'origine fiscale. Charles VII avait divisé le royaume, au point de vue de la gestion du domaine, en quatre « charges », dirigées par quatre Trésoriers de France et, en ce qui concerne la gestion des finances extraordinaires, en quatre « généralités », dirigées par quatre Généraux des Finances, assistés de quatre receveurs généraux. Le nombre de ces généralités augmenta au fur et à mesure que s'agrandit le territoire royal. François I^{er}, centralisant l'organisation financière, réduisit les généraux des finances à un rôle obscur de bureaucrates. Mais, au XVII^e siècle, les Maîtres de Requêtes et d'Intendance d'armée de temporaires qu'ils étaient devinrent permanents ; chacun d'eux fut « départi » dans les généralités du royaume avec une triple mission de police, de justice et d'organisation financière.

Les gouverneurs avaient fait les gouvernements : les généralités, à l'inverse, firent les intendants. Et presque immédiatement, cumulant des fonctions très importantes, les intendants devinrent de puissants personnages ; ce sont eux qui, vraiment, sont les gouverneurs des provinces. Leur rôle a été discuté et ce n'est point ici le lieu de poursuivre la discussion ; leur puissance, du moins, est indiscutable : bien souvent, ils ont aidé le pouvoir royal à devenir le pouvoir unique. « Jamais je n'aurais cru ce que j'ai vu, — écrit Law, alors nouveau venu en France, à d'Argenson —. Sachez que le royaume de France est gouverné par trente intendants. Vous n'avez ni Parlements, ni États, ni gouverneurs ; ce sont trente maîtres des requêtes, commis aux provinces, de qui dépend le malheur ou le bonheur de ces provinces, leur abondance ou leur stérilité. »

En 1789, les généralités étaient donc les cadres de l'administration française. Leurs limites étaient fort inégales : la plus exigüe — celle de Valenciennes — comptait 828 kilomètres carrés ; la plus étendue — celle de Toulouse — 8.560 !

Les superficies sont d'ailleurs rarement connues : sous Louis XVI, on ignore les limites exactes des généralités tout autant que sous Louis XIV. En 1771, Turgot, intendant du Limousin, désirant tracer de nouvelles routes à l'intérieur de sa généralité, écrivit à Dupré de Saint-Maur, intendant du Berry, en lui demandant de lui faire tenir la carte du Berry, afin de faire coordonner, si possible, les deux systèmes routiers. Son collègue lui répondit : « Je ne vous garantis pas l'exactitude de cette carte, en raison du peu de facilités que j'ai trouvé à déterminer d'une manière bien précise les limites de ma généralité ».

Le nombre des généralités est également incertain. Voici l'énumération des 33 généralités que donne l'*Almanach Royal* de 1789 (On pourra utilement comparer cette liste à celle des 33 gouvernements militaires, *supra* page 35) :

(13) Il n'y a pas similitude absolue, l'intendance de Languedoc comprenait deux généralités : Toulouse et Montpellier.

- | | | |
|---------------------|-----------------|------------------|
| 1. Amiens | 12. Strasbourg | 23. Riom |
| 2. Lille | 13. Rennes | 24. Lyon |
| 3. Valenciennes | 14. Alençon | 25. Grenoble |
| 4. Rouen | 15. Tours | 26. Bordeaux |
| 5. Caen | 16. Orléans | 27. Auch et Pau |
| 6. Moulins | 17. Bourges | 28. Montauban |
| 7. Paris | 18. Dijon | 29. Perpignan |
| 8. Soissons | 19. Besançon | 30. Toulouse |
| 9. Châlons-s/ Marne | 20. Poitiers | 31. Montpellier |
| 10. Nancy | 21. La Rochelle | 32. Aix |
| 11. Metz | 22. Limoges | 33. Ile de Corse |

Mais cette liste ne faisait pas autorité absolue, puisque la Constituante, dans sa séance du 7 septembre 1789, hésita pour la répartition des députés entre 32, 34 et, finalement, 35 généralités. Elle se fixa à ce dernier chiffre en séparant Pau de Auch et en ajoutant Bayonne, contrairement d'ailleurs à l'édit de juillet 1787 qui avait rattaché Pau à Auch et Bayonne à Bordeaux (14).

Quant aux divisions intérieures des généralités, elles portaient les noms les plus variés. Le plus souvent, c'étaient des élections, mais aussi des vigueries (Rennes, Aix), diocèses (Montpellier, Toulouse), baillages (Dijon), grands baillages (Besançon), subdélégations (Lille. Metz, Strasbourg), gouvernements (Valenciennes) ou jurandes (Corse).

*

Le lecteur a pu s'étonner qu'au nombre de toutes les divisions administratives existant en 1789, nous n'ayons pas cité les *provinces* ; nous devons nous expliquer avec quelques détails sur ce point.

On nous enseigne, en général, qu'avant la Révolution la France était divisée en 28 provinces dont chacune, en se subdivisant, avait formé des départements. D'où cette idée, universellement répandue, que l'unité de division administrative de l'ancien régime était la province. « On demeure confondu, écrit M. Armand Brette (15), quand on voit avec quelle assurance les géographes historiens enseignent, depuis un siècle, que la France était divisée en un nombre fixe de provinces, méthodiquement classées et délimitées ! »

Un fait historique est certain : la province n'a jamais été une division, administrative ou autre. Faut-il en conclure, comme certains l'ont fait, que la province n'a jamais existé ?

Tout d'abord, qu'appelait-on « province » en 1789 ?

Le dictionnaire d'Expilly n'a pas de mot « province » ; celui de Trévoux y voit un « terme d'histoire romaine », signifiant « gouvernement établi dans un pays conquis par les armes » ; il donne également la définition de la province ecclésiastique qui

(14) Cf. ISAMBERT : *Recueil des anciennes lois françaises*, tome XXIII, page 103.

(15) *Op. cit.*

n'est pas en cause ici. L'édition de 1762 du Dictionnaire de l'Académie Française définit ainsi la province : « une étendue considérable de pays qui fait partie d'un grand état et dans lequel sont compris plusieurs villes, bourgs, villages, dans l'ordinaire sous un même gouvernement ».

Ainsi les dictionnaires ne nous apprennent rien que de très vague. Interrogeons les atlas. Le plus sérieux, celui de Ricci Zanoni (1763) porte, sous une carte de France, la légende suivante : « La France, divisée en toutes ses *provinces*, avec ses présidiaux, baillages, sénéchaussées, prévôtés, vigueries, chancelleries et pays subalternes ». Et voici que, si nous dénombrons les « provinces » en question, nous en comptons 58, parmi lesquelles beaucoup dont nous ignorions jusqu'alors qu'elles eussent vraiment été élevées à ce rang : Senonais, Calaisis, Rivière-Verdun, Auxonne et Oye, Thymerais, etc... Les frontières en sont d'ailleurs flottantes et la préface dudit atlas le constate sans difficulté : « Les terres du domaine royal ne peuvent pas être toujours bien distinguées et l'œil les confond souvent ; on sait d'ailleurs que les anciens partages et les divers traités ont originellement produit une quantité prodigieuse de fiefs et de domaines particuliers dont les bornes sont plus ou moins reculées que celles des provinces actuelles qui en ont conservé le nom ».

Rien n'est plus exact et les prétendues provinces semblent n'avoir, sur cette carte, aucune unité. En Bourgogne, Auxerre relève de Paris ; la Bresse n'est, accidentellement, française que depuis Henri IV. Rien de plus incoordonné que le Languedoc qui comprend trois « morceaux » principaux, mouvant de Carcassonne, de Toulouse et du Puy (cette dernière ville ne participant en rien à la vie du Midi), le Languedoc, mosaïque de régions physiques différentes, qui s'étend, à la fois « sur le fertile bassin du Puy, sur les espaces déserts des causses lozerots et des garrigues, sur les pays à mûriers de la rive droite du Rhône, sur les côteaues à vigne du Minervois, sur les plaines à blé du Toulousain » (16) ! Par contre, la plaine picarde — qui est une — est morcelée en trois provinces : Picardie, Artois, Cambrésis ; la Guyenne, elle-même, ne réclame-t-elle pas sa division en trois provinces aussi (17) ? En outre, il y a des unités physiques qui ne sont même pas des provinces : la Beauce, la Sologne, le Morvan.

Que conclure de ce chaos ? C'est qu'à défaut de provinces il existait un esprit provincial et qu'à défaut d'unité physique il y avait une unité historique. Quelle autre raison pourrions-nous trouver au fait que les habitants du Puy et de Carcassonne se disent, les uns et les autres, languedociens ? Le Languedoc n'était qu'une fédération de provinces : Vivarais, Velay, Gévaudan, Albigeois qui, chacune, avaient leurs Etats. Vingt diocèses géraient les intérêts de cette circonscription et, cependant, il y avait une unité Languedocienne et on parlait de la province du Languedoc.

(16) FÈVRE et HAUSER : *Régions de France*, 1909.

(17) *Lettre de d'Argenson à Necker*.

La communauté de la langue d'oc n'est pas la raison profonde de cette unité : dix provinces du Midi parlaient cette langue d'oc qui, pourtant, ne se confondaient point !

Non : l'explication de cette entité psychologique provinciale se trouve dans l'histoire elle-même ; les provinces, dans la plupart des cas, sont une réminiscence, une survivance des fiefs de la Couronne. En faisant leur conquête, la Monarchie a voulu en effacer le souvenir, dans un but bien compréhensible d'unité. Les rois ont décidé de supprimer les petites patries pour édifier la grande, parce que l'unité ne pouvait se créer que sur les ruines de la féodalité. Et c'est pourquoi, de toutes les divisions imposées par la Monarchie : baillages, gouvernements, généralités, aucune ne correspondait aux limites des anciens fiefs.

Cette uniformisation unitaire avait été bien plutôt subie qu'acceptée. Au surplus, les rois — qui surent souvent allier la diplomatie à l'autorité — avaient laissé aux peuples de France leurs noms, leurs coutumes, leur langue et, souvent, leurs lois.

Mais voici qu'à la fin du XVIII^e siècle, quand on entend parler d'assemblée de notables et d'Etats Généraux, un renouveau de vie provinciale réapparaît ; les idées de liberté, avant de s'épanouir dans le cadre de la Nation, cherchent leur expansion dans celui de la petite patrie. Plus d'une s'insurge intellectuellement contre les lois qu'elle n'a pas acceptées ; presque toutes rappellent que leur union à la Couronne leur garantissait des privilèges qu'on n'a pas respectés ; elles réclament le droit de contrôler les impôts qu'elles consentent ; elles demandent des assemblées élues.

La Monarchie comprend bien cet état d'esprit ; Calonne, Brienne, Turgot estiment sage de « jeter du lest ». L'édit de 1787 crée des assemblées locales qui ne peuvent prendre d'autre cadre — évidemment — que celui des généralités, mais qui — fait significatif — prendront le nom d'« assemblées provinciales » ! Du Nord au Midi, cette mesure, pour insuffisante qu'on l'estime, suscite l'enthousiasme : un véritable autonomisme (le mot n'est pas trop fort) se fait jour (18) qui, si la Constituante — peut-être par le remède, très amer, du département — ne l'avait sauvé, eût menacé l'unité française. Certaines provinces, notamment la Provence (19) et l'Artois, prennent le nom de « nation ». Maximilien de Robespierre — qui devait plus tard tout sacrifier à l'« Une et Indivisible » — semble n'y guère penser encore quand il rédige son « Adresse à la Nation Artésienne » ; il y réclame avec tant d'ardeur la réorganisation des Etats d'Artois que le Tiers-Etat de sa province l'envoie siéger aux Etats Généraux !

Il y avait trop de divisions administratives dans cette ancienne France et, pourtant, la principale manquait : celle qui eût réuni et unifié toutes les autres, celle qui eût achevé vraiment l'unité.

Qui sait si la Monarchie ne compta pas, un moment, sur la province pour jouer ce rôle ? Car le gouvernement central, depuis

(18) Dr. CARADEC : *Le mouvement régionaliste à la veille de la Révolution Française*, (Dépêche de Brest), 30 Mars 1916.

(19) Ch. de RIBBE : *Etude sur la fin de la constitution provençale*.

la fin du XVII^e siècle, employait souvent le mot de « province » dans ses ordonnances ; les géographes, avec un étonnant arbitraire d'ailleurs, dressaient des cartes de « provinces » ; l'*Almanach Royal* lui-même reproduisait cette division, purement virtuelle. Les Assemblées provinciales de 1787 n'étaient, peut-être, que l'organe d'une division nouvelle qu'on songeait à rendre effective.

Ainsi la province, qui n'était, sans doute qu'une division « sentimentale », sans limite précise, avait survécu avec tant de force qu'elle s'était imposée à l'esprit commun. Il n'en est pas de meilleure preuve que l'idée même que s'en firent les Constituants : lorsqu'il s'agit de savoir sur quelle base se ferait la délimitation des départements, on écartera aussi bien le baillage que la généralité ou le gouvernement. Thouret proposa — et ce choix fut sanctionné par le décret du 26 février 1790 — que les départements fussent étudiés par province. C'est sur la base de la province que l'Assemblée s'appuya pour refaire la carte de la France !

Telle était la puissance du souvenir : bien qu'elle n'eût aucun caractère officiel, qu'elle ne correspondit plus à aucune division administrative, judiciaire, militaire ou religieuse, la Province devait servir de base à la réforme ! Peut-être était-elle, après tout, restée si vivace parce que, ne servant pas de cadre administratif réel, elle n'avait pas participé à l'instabilité des formes gouvernementales. La France ne se *divisait* pas en provinces, mais, ce qui est mieux, elle se *composait* de provinces (20).

J'aurais scrupule à anticiper sur les développements qui suivront, mais une analogie, tout au moins un rapprochement, semble s'imposer. La province de 1789 n'avait pas plus de sens précis, de limites arrêtées que la région d'aujourd'hui ; elles n'ont, pas plus l'une que l'autre, d'existence officielle (21), mais elles existent dans le cœur, l'esprit et les besoins de la Nation. La réforme administrative d'hier, cependant, s'est faite contre la province ; la réforme administrative de demain devra se faire pour et par la région.

III

Les hommes de 1789 ne voyaient pas sans inquiétude à quel état de complexité et d'incoordination administrative la France était parvenue. On citait couramment en exemple la généralité de Moulins, doublement écartelée entre les quatre gouvernements du Bourbonnais, du Nivernais, de l'Auvergne et de la Marche, entre les quatre diocèses d'Autun, Bourges, Clermont et Nevers. Ainsi, de nos jours, déplorons-nous que le département de l'Ardèche dépende de la Cour d'Appel de Nîmes, de la région militaire de Marseille, de la région économique de Lyon, de l'Académie de Grenoble et de l'archevêché d'Avignon !

(20) Cf. CELLERIER : *La politique fédéraliste*, Paris, 1916.

(21) Les régions économiques Gentin (Cf. *Infra*, pp. 210 sqq.). ne résolvent, en effet, qu'une partie du problème du régionalisme.

En négligeant volontairement la province, survivance des anciens fiefs ; en la désarticulant sciemment, dans un but de centralisation, la Monarchie avait peut-être bien, selon le mot de Foncin (22), « faussé la direction naturelle de notre génie ». Elle avait, en tout cas, tant centralisé, qu'une réaction provinciale très nette s'était produite.

Sans y prendre garde, le gouvernement central avait déplacé la responsabilité ; et la Monarchie, désormais, ne pouvait contrôler qu'imparfaitement ses intendants, ses baillis et ses gouverneurs ; cependant, tous les reproches qu'on leur adressait jadis remontaient, maintenant, jusqu'au Roi. La taille était augmentée ? le percepteur sans pitié ? C'est le Roi qui avait levé la taille, nommé le percepteur. « Ah, si le Roi savait ! », disait-on autrefois. « Le Roi sait et le permet », disait-on désormais. Ainsi, en se faisant le centre de tout, la royauté s'éloignait de la plus grande partie de la Nation ; loin d'élargir la base sur laquelle s'appuyait le trône, elle la rendait, chaque jour, plus étroite. Sur ce sommet exigü, elle restait seule et sans appui, exposée à toutes les vengeances, point de mire de toutes les attaques : elle s'affaiblissait progressivement, dans la mesure même où elle croyait se fortifier.

Les meilleurs défenseurs de la monarchie, les plus clairvoyants, avaient bien compris ce danger. La France apparaissait comme submergée par des marées successives d'institutions imposées d'en haut, comme « un jeu de patience en désordre, où presque toutes les pièces ont leurs morceaux rompus » (23). Une réforme administrative s'imposait ; c'est cette réforme qu'on réclamait, car on osait plus facilement proposer une organisation nouvelle que franchement critiquer l'ancienne.

Fénelon, déjà (24), avait envisagé une vingtaine de divisions administratives, possédant chacune leur assemblée, où siègeraient les trois ordres, avec mission de s'occuper du commerce, de l'agriculture, des impôts et même des « alliances et négociations de paix ».

Saint-Simon, après avoir audacieusement affirmé que le Roi était « fait pour les peuples et non les peuples pour le Roi » (25), divisait la France en douze états, ayant chacun une assemblée de douze représentants de chaque ordre.

D'Argenson (26) avait proposé une division en gouvernements égaux, subdivisés en districts et paroisses, ayant un conseil élu par les propriétaires fonciers, quel que fût leur Ordre (Noblesse, Clergé ou Tiers) ou l'importance de leur propriété.

C'est une réforme reposant sur les mêmes bases qu'envisa-

(22) FONCIN : *Op. cit.*

(23) Cf. A. MÉTIN : *La révolution et l'autonomie locale.*

(24) Plans de gouvernement, concertés avec le Duc de Chevreuse pour être proposés au Duc de Bourgogne, 177, art. 2, § 37.

(25) Projets de gouvernement du Duc de Bourgogne, édités par P. MERNARD, 1860.

(26) Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France, posthume.

geait Turgot (27). Il concevait parfaitement que le malaise venait d'un excès de centralisation et de fonctionnarisme. Lui aussi n'appelait au gouvernement que les propriétaires fonciers (un peu de physiocratie se mêlait, sans doute, à ces idées) : leur assemblée percevrait d'ailleurs les impôts qu'ils paieraient. C'est dans ce sens de « self-government » qu'on peut, peut-être, parler de la « décentralisation » de Turgot. Son système reposait, au surplus, sur une pyramide, un peu compliquée (municipalités de villes, d'élections, de provinces, de royaume), mais avait, du moins, le mérite de rapprocher l'administré de l'administration (28).

*

Tel était l'état d'esprit général lorsqu'intervint l'*édit du 7 juin 1787*. Il organisait les municipalités de villes et créait des assemblées provinciales, juxtaposant — par un système artificiel et compliqué, mais décentralisé — à l'autorité toute puissante des intendants celle des représentants des trois ordres élus par la Nation. Il reconnaissait, surtout, une existence réelle aux vieilles provinces (On avait beaucoup remarqué que le premier arrêt de Conseil, rendu postérieurement à l'édit et relatif au baillage de Vesoul, avait parlé de « Franche-Comté » et non plus de « généralité de Besançon ») ; il avait accordé, par là, que l'idée de province avait résisté à l'effort de nivellement.

C'est donc avec enthousiasme que la province aurait dû accueillir une telle réforme. Ce fut le contraire qui se produisit. Peut-être la réforme était-elle tardive, peut-être son caractère uniforme — le même régime s'imposant désormais à toute la France — froissa-t-il les particularismes locaux ? L'autonomisme prit une allure plus active ; les provinces, désormais reconnues, se dressèrent pour revendiquer leurs droits.

Le Parlement de Besançon, premier en date, « au nom des franchises de la nation séquanais », rappela le Traité de Nimègue ; le Parlement de Metz demanda la réunion des « Etats Généraux d'Austrasie » ; le Parlement de Rennes réclama l'exécution du contrat de mariage de Louis XII et de la Duchesse Anne ; le Parlement de Dijon invoqua le traité du 24 juin 1476 ; Portalis, au Parlement d'Aix, déclara que sa province était « une nation distincte de la France » (29) ; le Parlement de Pau commença ainsi sa remontrance : « Magistrats d'un pays étranger à la France... » (30) !

La monarchie tenta de réagir en rétablissant les Cours Plénières et en renvoyant en vacances les Parlements. Mais cet édit du 8 mai 1788 souleva de telles clameurs qu'il fallut, pour calmer l'agitation, accorder des Etats aux provinces les plus

(27) Cf. P. MARTIN : *Les idées de Turgot sur la décentralisation administrative*.

(28) TURGOT : *Mémoire au roi sur les municipalités*.

(29) *Lettre sur les nouveaux édits, 1788* (anonyme).

(30) Remontrances du Parlement de Pau, citées dans l'Introduction au *Moniteur Universel*, réimprimé, p. 124.

remuantes : Hainaut, Franche-Comté, Dauphiné. Alors, les provinces les plus sûres réclamèrent, elles aussi, leurs Etats : le Maine, le Bourbonnais... Le 23 juin 1789, Necker promettait formellement des Etats Provinciaux à toutes les provinces de France.

*

Le désir de réforme administrative se reflète et se retrouve, bien entendu, dans *les cahiers des Etats Généraux*, mine inépuisable de documents de toute espèce sur les besoins de la France en 1789 (31).

Ces cahiers révèlent un double désir de l'unité administrative et du maintien des anciens cadres provinciaux. En général, on réclame des assemblées provinciales puissantes, l'autonomie administrative locale et l'abolition des diverses circonscriptions existantes.

Une quantité de petits « pays » ambitionnent de devenir des « provinces » : ainsi la Flandre maritime, le Nivernais, l'Aunis, le Forez, le Velay. D'autres se plaignent d'avoir été rattachés à des contrées qu'ils estiment différentes d'eux-mêmes : le Barrois veut quitter la Lorraine ; la Marche ne veut plus qu'on lui adjoigne le Bourbonnais ; l'Angoumois demande sa séparation du Limousin et sa réunion à la Saintonge ; le Quercy veut être détaché du Rouergue ; le Périgord, de la Guyenne ; la Brie, de la Champagne ; le Mâconnais, de la Bourgogne ; le Pays de Gex, de la Bresse.

Certaines provinces revendiquent ouvertement leur autonomie. Le Dauphiné rappelle les conditions de son rattachement à la France : il est « dans le royaume, et non pas du royaume » (32) ; la Provence affirme que le Roi ne serait reconnu, chez elle, que « sous la qualité de Comte de Provence » ; la Navarre refuse d'être unie à la France « tant que la France n'aurait pas une constitution aussi bonne que celle de la Navarre » (33) et, de fait, les députés de Navarre n'allèrent pas siéger aux Etats-Généraux !

On désire bien davantage le retour aux anciennes provinces que la création de circonscriptions administratives nouvelles. Cependant, la Noblesse de Château-Thierry demande « une nouvelle distribution des provinces, pour arriver à un arrondissement raisonnable, comprenant les districts dont les rapports nécessaires sont établis par la situation des lieux et le même genre d'intérêts et de culture ». Cheppes, en Champagne, s'exprime à peu près dans le même sens en sollicitant « un arrondissement des Tribunaux de chaque espèce, de manière que chaque paroisse ressortisse au même baillage et élection et au grenier à sel de la même ville et qu'elle ne dépende pas de trois villes pour trois objets ».

La réclamation générale était d'ailleurs celle qui visait les

(31) Cf. CHAMPION : *La France, d'après les cahiers de 1789*.

(32) Cahier de la noblesse du Dauphiné.

(33) Délibération des Etats de Navarre.

assemblées provinciales : on voulait en faire, véritablement et partout, des Etats provinciaux. Le cahier du baillage d'Estissac, près Troyes, avait trouvé cette formule expressive — qui rappelait la promesse de Necker — : « toutes les provinces en pays d'Etat ».



Ainsi, à l'ouverture des Etats Généraux, le sérieux besoin se faisait sentir d'une réforme administrative qui achevât l'unité par l'établissement d'une division uniforme, soit nouvelle, soit ancienne (province) et qui créât, dans le cadre de cette division, une assemblée, nantie de pouvoirs. On ne pouvait, en effet, faire accepter l'uniformité qu'en l'accompagnant de la décentralisation.

Le Roi le comprit. A son discours d'ouverture des Etats, le 5 mai 1789, il le dit expressément : « Celle d'entre vos délibérations qui est la plus puissante, celle qui aura le plus d'influence sur l'avenir, concernera l'établissement des Etats provinciaux. Ces Etats, bien constitués, s'acquitteront de toute la partie du bien public qui ne doit pas être soumise à des principes uniformes ». Ainsi, la monarchie faisait le premier pas, en promettant la décentralisation.

C'était maintenant au tour des provinces de manifester qu'elles accepteraient, en contre-partie, de sacrifier à l'unité leurs idées d'autonomie et de privilège. La nuit du 4 août 1789, leurs représentants votèrent un décret qui abolit la raison d'être de ces privilèges (pays d'Etat, d'élection, de grande, de petite gabelle, etc...) et jusqu'à leur principe même. La bonne volonté avait été égale de part et d'autre : à la générosité avait répondu la largesse d'esprit. Pour un long temps, semblait s'installer le bonheur général.

Il restait à l'Assemblée Constituante — qui avait, maintenant, le champ libre — à voter la division administrative nouvelle qui remettrait de l'ordre et consoliderait l'unité.

CHAPITRE II

LA CRÉATION DU DÉPARTEMENT

I

LE MOT « DÉPARTEMENT »

Un auteur, M. Lameire (1) fait remonter à Froissart l'origine du mot « département », sans préciser toutefois quel sens ce mot pouvait avoir au XIV^e siècle. D'autres chercheurs (2) déclarent l'avoir trouvé, en 1505, avec le sens de « division » dans un manuscrit du diocèse d'Albi.

Ce que nous pouvons affirmer c'est qu'au XVIII^e siècle, le mot « département » est couramment employé avec le sens de « division administrative ». A l'origine, les intendants étaient des commissaires « départis » dans les généralités ; leurs ressorts étaient donc, au sens premier, des « départements ». Peut-être faut-il voir là l'origine du vocable.

Le mot se trouve dans le dictionnaire d'Expilly, en 1764, et, la même année, d'Argenson écrit (3) : « le royaume sera divisé en départements, moins étendus que ne le sont aujourd'hui les généralités ». Le Trosne (4), dans un ouvrage du même genre, emploie le mot dans le même sens. En 1786, « ad usum delphini », Robert de Hasseln dessine une carte de France en petites divisions égales, qu'il appelle « départements ».

Mais il y a mieux. Parmi les assemblées provinciales créées par l'édit de 1787, quelques unes décidèrent de se subdiviser en « départements ». Celle d'Alençon précisa que « l'assemblée départementale siégerait au chef-lieu du département » (5). Ainsi, déjà, des provinces s'étaient divisées en départements. La Picardie en comprit quatre : Amiens, Doullens, Montdidier et Péronne ; le Soissonnais, quatre également : Soissons, Château-Thierry, Guise et Reims ; la Haute-Normandie, dix : Montivilliers, Neufchâtel et Eu, Rouen, Gisors, Pont-Audemer, Pont-Lévêque, Arques, Caudebec, Evreux, Andely (*sic*) ; l'Ile-de-France compta neuf départements subdivisés en « arrondissements » : St-Germain-en-Laye,

(1) I. LAMEIRE : *Le régionalisme*, dans la *Revue politique et parlementaire*, 1929, tome 139, p. 80.

(2) *Les méthodes d'application du régionalisme*, 1923 (anonyme).

(3) *Ibid.*

(4) *L'Administration provinciale et la réforme de l'impôt*, 1778.

(5) Arch. départ. Orne C 1160 et Somme C 2132.

Joigny, Sens et Nogent, Tonnerre et Vézelay, Clamecy, Dreux, Meaux, Montereau et Nemours, Rozoy, Provins, Coulommiers (6).

Ainsi, le terme de « département » devait-il être adopté sans difficulté par l'Assemblée Constituante.

II

L'ESPRIT DE LA REFORME

« L'Assemblée Nationale a consacré l'ouvrage de la nouvelle division du Royaume qui, seule, pouvait effacer jusqu'aux dernières traces des anciens préjugés, substituer à l'amour-propre de chaque province l'amour de la patrie, asseoir les bases d'une bonne représentation ».

(Adresse de l'Assemblée Nationale au peuple français, 11 Janvier 1790).

Nous venons de voir quels étaient, quant à la réforme administrative, les désirs de la Nation et les sentiments du Roi. L'Etat d'esprit de l'assemblée, chargée d'opérer cette réforme, devait être sensiblement le même que celui reflété par les Cahiers, puisqu'aussi bien les membres de cette assemblée étaient les représentants de ceux qui avaient rédigé les Cahiers.

La réforme a été cependant débattue avec passion.

Pour certains, admirateurs mélancoliques du Passé, l'assemblée a surtout désiré rompre brutalement avec ce passé, en détruire tous les cadres et, spécialement, la province. « France de Saint Louis et de Henri IV, s'écrient-ils (7), histoire, coutumes, grandeur provinciale, tout disparaissait devant l'équerre et le compas du géomètre ! ». Des républicains, dits « avancés », ont confirmé cette thèse, plus par forfanterie, semble-t-il, que par conviction : « L'ancienne division provinciale (!), écrit Clémenteau (8), qui était le produit de l'histoire, fut détruite par la Révolution, dans un mouvement de colère, pour briser les résistances coalisées des vieilles choses à l'ordre nouveau ». Argument inexact, d'ailleurs, puisque la nuit du 4 Août avait vu supprimer le dernier obstacle à l'« ordre nouveau », puisque les provinces avaient donné un gage qui était aussi une garantie morale : l'abandon de leurs privilèges.

Il est également faux de rattacher la division en départements à quelque jacquerie municipale. Odilon Barrot (9) prétend, en effet, qu'après la nuit du 4 Août, qui accomplit « une révolution

(6) Comparer avec le gouvernement militaire de l'Île de France (Suprà p. 35) et pour toute cette question, Cf. GASQUET : *Précis des institutions politiques et sociales de l'ancienne France*.

(7) CHEVILLARD : *Op. cit.*

(8) *L'Aurore*, 31 Juillet 1903.

(9) O. BARROT : *De la centralisation et de ses effets*, 1861.

à forme municipale, les communes se trouvèrent animées, non d'un esprit particulariste, mais d'un esprit unitaire » et que « la création de départements ne fut pas autre chose qu'un groupement de communes insurgées pour former la Nation ». C'est, sans aucun doute, une erreur. Les troubles municipaux, fréquents dès le début d'Octobre 1789, ne peuvent être considérés comme des effets de l'abandon des privilèges provinciaux : ils ne sont que des conséquences de l'anarchie politique et économique de la période de transition.

*

Il ne faut donc point rechercher, « a priori », dans la haine du passé ou dans l'exaltation des franchises municipales la raison de la création des départements. Si la Constituante a admis le principe de la création de divisions plus petites que la province, c'est qu'elle a pensé que la province — souvenir du passé féodal, ressuscité par l'édit de 1787 et le mouvement autonomiste — malgré le décret du 4 Août, pourrait être un obstacle à l'unité nationale, à cette unité qui apparaît, dès le début des travaux de l'Assemblée, comme l'idée principale, la préoccupation essentielle des constituants.

A la séance royale du 5 Mai 1789, M. de Barentin avait déjà dit : « Tous les titres vont se confondre dans le titre de citoyen » et Necker s'était écrié : « Echangez les petits intérêts particuliers contre cette grande et majestueuse part à l'intérêt universel ; faites que ce titre de français vous vaille plus de gloire et de profit que celui d'habitant d'une telle province, d'un tel baillage, d'un tel ressort ! ».

Venant après le décret du 4 Août, celui du 11 Août affirme qu'« une constitution nationale est plus avantageuse aux provinces que les privilèges ». Le 12 Octobre, l'Assemblée décide que Louis XVI ne sera plus « Roi de Navarre, duc de Normandie, comte de Provence,... », mais « Roi des Français ».

Cette idée, quasi-obsédante, d'unité se raffermira encore lorsque la discussion s'engagera à l'Assemblée. Les débats d'ailleurs, il ne faut pas l'oublier, devaient se ressentir des circonstances : le Monarque et le pouvoir législatif étaient déjà sous la domination des sections armées de la capitale et, en province, des tentatives avaient lieu en Bretagne, en Dauphiné, en Languedoc, en Cambrésis, pour créer des centres de résistance au mouvement révolutionnaire. On comprend, alors, l'avertissement donné, le 7 Septembre 1789, à la tribune de l'assemblée, par Sièyès : « La France ne doit point devenir un Etat fédéral ».

*

Le souci d'unité ne fut pas le seul qui préoccupât les Constituants.

Le 20 Août 1789, l'assemblée avait décidé (article III de la déclaration des droits de l'homme) que toute souveraineté émanait

de la nation, par l'exercice du droit de suffrage. Mais la grande difficulté, c'était l'application de ce principe : comment allait-on voter ?

Il n'était pas question d'un corps électoral unique pour toute la nation ; l'engoûment, renouvelé de l'antique, pour la simplicité en toutes choses n'allait pas encore jusque-là. Il fallait admettre la pluralité de circonscriptions.

Admettrait-on les cadres déjà existants des généralités ou des gouvernements ? En plein mouvement de résurrection provinciale, c'était aller presque infailliblement à un scrutin qui se fût ressenti des influences locales ou régionales, partant, qui eût été faussé dès la base. Il fallait organiser un système représentatif, mais dans des cadres neufs ; au surplus, les constituants étaient « unitaristes » avant tout et les anciennes divisions locales eussent élu, sans doute, bien plutôt des représentants de la province que des représentants de la Nation. Dès qu'il s'agit de suffrage, on touche, par-là, même aux intérêts des électeurs ; la représentation de leurs idées, passe toujours, même pour eux, après la représentation de leurs intérêts. Les Constituants l'ont peut-être compris et l'on ne peut, en tout cas, leur reprocher d'avoir pensé à leur élection. Quoiqu'il en soit, le rapport de Thouret (dont nous allons reparler plus loin) est formel : « Il ne s'agit pas seulement de fonder un nouveau système d'administration, mais il faut aussi organiser le gouvernement représentatif ».

L'ordre représentatif était le dieu du jour. Faut-il en conclure, comme l'ont fait certains (10) que ce qu'on poursuivait, dans la division nouvelle de la France, c'était uniquement un instrument d'élection et non un cadre d'administration ? un point d'appui en politique et rien de plus ? que les nouvelles divisions ne devaient être, au fond, que des circonscriptions électorales et que c'est d'une question de suffrage qu'est née la division de la France en départements ?

Je ne le crois point : la préoccupation des Constituants fut, à la fois, plus large et moins intéressée. Ce qu'ils voulaient, c'était effacer complètement l'autonomisme féodal des provinces qui laissait, en quelque sorte, subsister, à l'intérieur du pays, une centaine de nationalités distinctes et, souvent, opposées ; substituer un esprit national à ce sentiment d'isolement traditionnel ; des parties, incohérentes parfois, de la vieille monarchie, faire un tout compact et homogène ; simplifier l'administration en l'unifiant ; édifier, enfin, sur ces nouvelles bases la représentation du Pays. Voilà quelle fut, vraiment, la pensée profonde qui inspira l'immense remaniement intérieur de la Nation (11).

(10) Cf. CHEVILLARD : *Op. cit.* — BERLET : *Les provinces au 18^e siècle et leur division en départements*. — GAUTHEROT : *L'Assemblée Constituante*, Paris, 1911.

(11) Dans le même sens, cf. VIVIEN : *Histoire Générale de la Révolution Française* (tome 1, livre II) et BLOCH : *La division en départements*, dans : *Les divisions régionales de la France*, Paris, 1911.

III

LA CREATION DU DEPARTEMENT
PAR L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

La France est le seul pays du monde dont la division administrative ait été brusquement et totalement changée à une date précise.

Rien n'a plus été discuté que l'histoire de cette division assez mal connue, d'ailleurs, dans ses détails (12). A-t-elle été vraiment brusquée, improvisée, comme tant de critiques l'ont prétendu ? Il m'a semblé intéressant de demander aux documents officiels de l'époque (le plus souvent au *Moniteur Universel*, dont les sténographies, incomplètes, mais capitales cependant, sont des sources de précieux renseignements, et dont je cite, en tant que de besoin, le numéro et la date) l'histoire de cette création par celle des débats de l'Assemblée Constituante, du Comité de Constitution et du Comité de Division.

Le département a-t-il été œuvre bâclée, sans étude ni soin, sans égards ni nuances ? C'est pour répondre à cette question que je me suis livré à ce travail.

*

Quelques jours après la prise de la Bastille, Siéyès publiait une brochure intitulée « Quelques idées de constitution applicables à la Ville de Paris », dans laquelle il proposait que le royaume fût divisé en 81 départements.

Cette idée inspira Duport qui déposa, fin Juillet, une proposition de division en 70 départements. Mais la Constituante estima que le projet demandait une étude approfondie et l'ajourna comme prématuré.

L'idée était cependant dans l'air et ses partisans bien décidés à la faire triompher. Le 7 Septembre 1789, Siéyès demanda, à la tribune, la nomination d'un Comité spécial de trois membres, chargé d'élaborer « un plan de municipalités et de provinces, tel qu'on puisse espérer de ne pas voir le royaume se déchirer en une multitude de petits états sous forme républicaine et qu'au contraire la France puisse former un seul tout, soumis uniformément, dans toutes ses parties, à une législation et à une administration communes » (13). L'Assemblée approuva, sans aucune difficulté, ce principe, en modifiant légèrement l'exécution ; elle désigna huit membres pour étudier, au sein du Comité de Constitution, cette

(12) Sur le détail de chaque délimitation de département par les députés de la province, on pourra consulter la brochure anonyme, précédemment citée : *Les méthodes d'application du régionalisme*, Trévoux, 1923.

(13) *Moniteur universel* (dans la suite, par abréviation : M.U.), N° 54. 8 Septembre 1789.

question particulière. De ces huit membres, retenons cinq noms que nous aurons l'occasion de retrouver : Le Chapelier, Siéyès, Rabaud de St-Etienne, Talleyrand et Thouret.

Le Comité travailla, en silence, tout le mois de Septembre. Le 29, Thouret déposait sur le bureau de l'assemblée un long rapport (qui ne fut lu et discuté que plus tard) et deux cartes dressées par Hennequin, élève et successeur de Robert de Hasseln, ancien « topographe du Roy ». De ces deux cartes — reproduites ci-contre, pages 52 et 53 — l'une représentait, approximativement, les provinces ; l'autre était un projet de division du royaume en 81 départements.

Dans l'esprit de Thouret, la seconde carte devait démontrer qu'il avait essentiellement divisé les provinces et non taillé au hasard. En fait, c'était, avec quelques variantes, la reproduction de la carte de France, divisée en 81 districts (9 contrées de chacune 9 districts), publiée par Hasseln, une dizaine d'années auparavant (14). La carte de Thouret est sensiblement différente, d'ailleurs, de celle qui devait être définitivement adoptée par la Constituante : il est intéressant de la comparer, à la fois, à la carte des provinces et à la carte de nos actuels départements (15).

Thouret ne s'étendit guère, ce jour-là, sur son projet. Il exposa seulement quelle était la conception géométrique qui guidait le Comité de Constitution, au nom duquel il parlait : « En prenant Paris pour centre, on formerait un carré parfait de neuf lieues de rayon (16) ou de 18 lieues sur 18, ce qui ferait 324 lieues de superficie ; ce serait-là un département territorial. Sur chaque côté de ce premier carré, j'en formerais un autre de la même étendue et, ainsi de suite, jusqu'aux frontières les plus reculées. Il est visible qu'en approchant des frontières, on n'aurait plus un carré parfait ; mais on marquerait toujours, autant que possible, des espaces comprenant, à peu près, 324 lieues carrées » (17).

Quelques députés ayant demandé des précisions sur la division intérieure des départements, Thouret déclara, rapidement, que les départements, dont chacun aurait une assemblée « provinciale », seraient divisés en « communes » (nanties chacune d'une assemblée communale), elles-mêmes subdivisées en « cantons », dépourvus, pour l'instant, d'assemblée.

Tout cela n'était, d'ailleurs, qu'un projet qu'il priait l'assemblée d'étudier afin qu'elle pût plus aisément en débattre quand viendrait la discussion publique de son rapport.

Ce rapport, on le discuta dans les couloirs, bien avant de le discuter à l'assemblée. Dès le 14 Octobre, Aubry du Bochet déposa un contre-projet divisant le royaume en 25 provinces et 110 départements (18). Siéyès y répondit, à son habitude, par une brochure

(14) R. DE HASSELN : *Nouvelle topographie de la France*, 1780.

(15) Cf. *Infrà*, ces deux cartes pp. 52 et 53.

(16) Ce « carré parfait » de « neuf lieues... de rayon » tendrait à prouver que les Constituants n'étaient pas si bons géomètres qu'on l'a prétendu !

(17) *M.U.*, 1789, N° 64 et 65.

(18) Cf. l'article de M. ANGOT DES ROTOURS, dans *l'Action Régionaliste* de Mai 1907.

anonyme (19), dans laquelle il affirmait qu'il ne fallait pas manquer l'occasion offerte de briser les cadres provinciaux : « Si nous laissons passer cette occasion, écrivait-il, elle ne reviendra plus et les provinces garderont éternellement leur esprit de corps, leurs privilèges, leurs prétentions, leurs jalousies ». Il proposait des divisions strictement égales et géométriques « comme les nouveaux Etats de l'Amérique du Nord ». Il concluait d'un ton bonhomme : « Les lignes idéales que les ingénieurs traceront dans une province n'abattront aucune maison, ne couperont aucune montagne ; il n'y aura pas un arbre arraché, pas même un brin d'herbe qui en sera foulé ».

Ainsi, dès cette discussion officieuse, deux tendances s'affrontaient : celle des provincialistes qui voulaient maintenir la division « séculaire » en provinces ; celle du Comité qui affirmait la nécessité d'une unité administrative entièrement neuve et de caractère géométrique. Nous verrons même qu'une tierce proposition se fit jour. Tel est, du moins, l'aspect général du débat à la veille de la grande séance du 9 Novembre 1789.

■

« Grande séance » (20) en effet, par l'importance de l'ordre du jour et la qualité de l'opposition : on y discutait le rapport de Thouret, établi au nom du Comité de Constitution, et l'on savait que Mirabeau prendrait la parole pour combattre ce rapport.

On s'est souvent demandé quelle avait été l'influence de Siéyès sur la rédaction de ce travail. Thouret, député du Tiers et représentant de Rouen, était à la fois président et rapporteur du Comité de Constitution. C'était donc un personnage relativement important : si Siéyès « l'inspira », ce dût être avec beaucoup de nuance. Pourtant, le biographe de Thouret (21) attribue le rapport à la collaboration des deux constituants et prétend même pouvoir déterminer, dans ce travail, la part de chacun d'eux : « Ce qui est de Siéyès, écrit-il, c'est l'idée de la division géométrique de la France en départements égaux, en districts égaux, en cantons égaux, ainsi que ce système d'assemblées superposées, où le nombre des électeurs décroît de la base au sommet et que l'on retrouvera dans la Constitution de l'An VIII ; ce qui est de Thouret, c'est toute l'atténuation à la géométrie de Siéyès, comme quand il dit que les nouvelles divisions du territoire seront égales entre elles autant que possible, ouvrant ainsi la porte aux utiles inégalités ».

Quoiqu'il en soit, le 3 Novembre, Thouret monta seul à la tribune et Siéyès n'intervint même pas dans la discussion. Le député de Rouen se contenta d'ailleurs de lire son rapport dont nous ne donnerons ici que l'argumentation essentielle et les grandes lignes (22).

(19) Observations sur le rapport du Comité de Constitution, concernant la nouvelle organisation de la France, par un Député à l'Assemblée Nationale.

(20) *M.U.*, 1789, N° 82 et 83.

(21) Ernest LEBÈGUE : *Thouret*.

(22) On en trouvera le texte *in extenso* dans J. HENNESSY : *Réorganisation administrative de la France*, *Op. cit.*

LES PROVINCES DE FRANCE

d'après la carte dressée

pour le Comité de Constitution de l'Assemblée Nationale

le 29 Septembre 1789 par L. HENNEQUIN



Légende

..... Limites d'Etats

~~~~~ Limites de Provinces

## CARTE DE FRANCE

divisée suivant le plan proposé

à l'Assemblée Nationale par son Comité de Constitution

le 29 Septembre 1789 par L. HENNEQUIN



### Légende

+++++ Limites d'Etats

 Limites de départements

La division nouvelle de la France doit faire partie intégrante du projet général de constitution : « faire la constitution, c'est régénérer l'Etat : il n'y a point de régénération, si rien n'est changé ». Et il n'y a de constitution que celle qui s'applique à toute la Nation : « un baillage, une province, simples membres et parties sujettes de la nation, ne peuvent lui dicter des lois, faire prévaloir leurs opinions particulières, ni empêcher le bien général par ce qu'elles croient être de leur intérêt particulier. Si nous mettions les intérêts provinciaux à la place de l'intérêt national, oserions-nous nous dire les représentants de la nation ? Il n'y a point de représentants de baillages ou des provinces : il n'y a que des représentants de la Nation. Nous devons nous réunir au Grand Tout National » (23).

Cette uniformité dans la représentation, continue en substance Thouret, doit s'accompagner, logiquement, d'une division uniforme : il ne faut plus que le même lieu « appartienne à autant de districts qu'il y a de différentes espèces de pouvoirs publics ». Que les provinces connaissent un certain regain de popularité et que les français soient « comme malgré eux entraînés vers leurs anciennes liaisons », cela s'explique par le sentiment commun d'insécurité de la période de transition, mais, une fois l'Etat affermi et la constitution votée, l'idée d'Unité devra sortir invincible, parce qu'elle reposera sur « un sentiment universel de douceur et de sécurité ». D'ailleurs, « ces affectations d'unité provinciale, qu'on croit si dangereux de blesser, ne sont même pas offensées par le plan du Comité, puisqu'aucune province n'est détruite, ni véritablement démembrée et qu'elle ne cesse pas d'être province et la province de même nom qu'auparavant ».

Cette affirmation téméraire avait pour but de satisfaire l'opposition provincialiste et de lui faire admettre les 81 divisions nouvelles, chacune de 234 lieues carrées environ, subdivisées en 9 districts de communes, divisés eux-mêmes en 9 cantons, « distribution heureuse, sur laquelle on pourra établir le mécanisme facile de toutes les parties du régime intérieur de chaque administration ».

Mécanisme ingénieux également au point de vue politique : ceux qui trouveraient que chaque département est trop exigü devraient se souvenir qu'il n'y a plus, comme autrefois, en face du souverain absolu, des assemblées provinciales d'importance inégale, formant, avec des provinces de grande étendue, le contre-poids nécessaire à l'exécutif. Désormais, le pouvoir exécutif sera défini, donc limité, par la constitution et le pouvoir législatif, pour la première fois, permanent. Le contre-poids est, dès lors, suffisant : « Craignons donc d'établir des corps administratifs assez forts pour entreprendre de résister au chef exécutif et qui puissent se croire assez puissants pour manquer de soumission à la législation ».

D'ailleurs, une administration n'est utile que lorsqu'elle est directe, c'est-à-dire proche de l'administré ; « cette exactitude,

(23) Ce mot de « Grand Tout National » était du Chevalier d'EYMAR, député de Forcalquier.



sans laquelle le bien ne se fait pas ou ne se fait qu'à demi, serait impossible à des administrations qui auraient un trop grand territoire ».

Ayant ainsi terminé la justification de son travail, Thouret répondit ensuite, par avance, aux critiques qui lui seraient, sans doute, faites :

« Première objection — Vous changez, nous dit-on, les anciennes divisions des provinces, vous les anéantissez en confondant leurs territoires ? La nouvelle division « peut se faire, presque partout, en observant les convenances locales et, surtout, en respectant les limites des provinces ». Prétendrait-on que le seul fait de diviser les provinces les affaiblit ? Tant mieux : Thouret rappela que l'équilibre des pouvoirs législatif et exécutif ne souffrait pas la création d'un troisième pouvoir qui romprait cette harmonie : le pouvoir provincial.

Dirait-on que la division proposée « est impraticable par les obstacles physiques qu'elle rencontrera ? ». Là encore, il ne faudrait pas prendre le projet au pied de la lettre : « Si quelqu'un a pu croire que la division s'exécuterait par carrés géométriques parfaits, qui feraient de la surface du royaume un échiquier » et objecter que les montagnes, les fleuves et les villes rendraient ce découpage impossible, qu'il se rassure : « les sinuosités nécessaires, que le local ou la convenance économique occasionnent, seront respectées ».

Enfin, il ne faudrait pas, pour réaliser la réforme, un temps aussi long que certains le prétendront : on la rendrait provisoirement applicable et les premières assemblées administratives la perfectionneraient. Au surplus, Thouret proposa un plan de travail relativement rapide : « Que d'après le plan du comité et le travail fait sur la carte, les chefs-lieux de chacun des départements soient indiqués ainsi que la démarcation approximative des trente six lieues de leur territoire ; que, dans chaque département, les chefs-lieux des neuf communes soient, de même, annoncés avec le secours des députés de chaque province ; que les officiers municipaux du chef-lieu de chaque commune soient chargés de tracer, provisoirement, leurs arrondissements, cela va suffire pour la formation des premières assemblées et ce mouvement ne prendra pas plus de temps que la distribution intérieure dans les anciennes divisions ».

L'assemblée aura donc à se prononcer sur un projet de loi en trois articles ainsi conçus :

« Article 1<sup>er</sup>. — La France sera partagée en divisions de 324 lieues carrées chacune.

« Article 2. — Chaque département sera partagé en 9 divisions de 36 lieues carrées chacune.

« Article 3. — Chaque commune sera partagée en 9 divisions appelées : cantons, de neuf lieues carrées ».

L'exposé de Thouret, clair, logique, modéré et plein d'une

évidente bonne volonté, fut salué d'applaudissements unanimes. *Personne n'osa proposer le maintien du « statu quo ».*

Alors, Mirabeau prit la parole.

Il n'était point suspect d'esprit rétrograde ; il avait, d'ailleurs, appuyé Siéyès pour la création des départements, craignant de voir les franchises provinciales donner naissance à une contre-révolution. La division départementale lui apparaissait plus encore « comme une tactique contre l'ancien régime que comme heureuse pour asseoir la monarchie nouvelle » (24).

Toutefois, si le principe lui semblait excellent, l'application, telle que proposée par Thouret, lui paraissait fâcheusement géométrique et ne reposant sur rien. Il fallait donner une base vivante à la division : la population ; aux divisions également étendues, ce qui ne signifiait rien, il fallait substituer les divisions également peuplées, modifiables même avec les variations de la population. Voilà quelle était l'idée de Mirabeau.

Il commença par approuver le principe du projet Thouret : « Il faut changer, dit-il, la division actuelle des provinces, parce qu'après avoir aboli les prétentions et les privilèges, il serait imprudent de laisser une administration qui pourrait offrir des moyens de les réclamer et de les reprendre. Il ne convient pas de conserver de trop grands départements : l'administration y serait, par là-même, nécessairement concentrée en peu de mains et toute administration concentrée devient bientôt aristocratique. Je voudrais une division matérielle et de fait propre aux localités, aux circonstances et non point une division mathématique, presque idéale. Je voudrais une division dont l'objet ne fût pas seulement d'établir une représentation proportionnelle, mais de rapprocher l'administration de l'homme et des choses. Enfin, je demande une division qui ne paraisse pas, en quelque sorte, une trop grande nouveauté... ».

C'est surtout au découpage mathématique que Mirabeau s'attaqua, parce qu'il reposait sur une base chère aux constituants : l'égalité. Mirabeau démontra à ses collègues que l'égalité absolue était pratiquement irréalisable et qu'ensuite l'égalité uniquement territoriale était, à proprement parler, une absurdité.

Que se passerait-il, en effet, si l'on adoptait le mode de division proposé ? « Il arriverait souvent qu'un département serait formé des démembrements de plusieurs provinces et je pense que cet inconvénient est des plus graves. Je sais bien qu'on ne couperait ni des maisons, ni des clochers, mais on diviserait ce qui est encore plus inséparable, on trancherait tous les liens qui resserrent depuis si longtemps : les mœurs, les habitudes, les coutumes, les productions et le langage. Dans ce démembrement universel, chacun croirait perdre une partie de son existence ».

Allait-on risquer cette désarticulation à la seule idée d'égalité, faussement servie, d'ailleurs, par le projet Thouret ? En effet, « l'égalité d'étendue territoriale que l'on voudrait donner aux dé-

(24) Opinion de PROUD'HON : *Du principe fédératif*, II<sup>e</sup> partie : Politique unitaire.

partements, comprenant chacun, à peu près, 324 lieues de superficie, me paraît encore une fausse base. Si, par ce moyen, on a voulu rendre les départements égaux, on a choisi, précisément, la mesure la plus propre à former une inégalité monstrueuse. La même étendue peut être couverte de forêts et de cités ; la même superficie présente, tantôt des landes stériles, tantôt des champs fertiles ; ici des montagnes inhabitées, là une population malheureusement trop entassée, et il n'est point vrai que, dans plusieurs étendues égales de 324 lieues, les villes, les hameaux et les déserts se compensent ».

Puis Mirabeau, sans transition, exposa son contre-projet :

« Ce n'est pas le royaume que je veux faire diviser, mais les provinces et cela seul fait déjà disparaître une partie des difficultés. D'un autre côté, ce n'est point par des surfaces égales qu'il s'agira de procéder à cette division, car ce n'est point d'une manière égale que la nature a produit la population, laquelle, à son tour, accumule les richesses. Je demande seulement que ceux qui savent que leur province est, en ce moment, le  $1/40^e$  du royaume, la divisent en trois départements, pour qu'elle n'en soit, à l'avenir que le  $1/120^e$  et j'ajoute que cette distinction doit avoir, principalement, pour base des distinctions déjà connues, des rapports déjà existants et, par dessus tout, l'intérêt des petites agrégations qu'on voudra fondre ensemble ». Pratiquement, la méthode était simple : que l'assemblée se divisât en autant de comités que de provinces et tint, surtout, compte de « l'étendue géographique, la quantité de population, la quotité d'imposition, la fertilité du sol, la qualité des productions, les ressources de l'industrie ».

Cette magnifique intervention, qui ramenait aux réalités les géomètres rêveurs à la Siéyès, ce virulent bon sens, dont la forme revêt une allure souvent moderne qui nous étonne, produisirent une énorme impression, tant sera toujours puissante la magie de l'éloquence, mise au service de la valeur !

La droite conclut que Mirabeau approuvait, au fond, Thouret, ne le critiquant que sur le détail ; la gauche qu'il le combattait violemment. Les hésitants eurent, pour une fois, raison : le principe était bon ; il n'était, maintenant, que de trouver des projets meilleurs que celui de Thouret ...et que celui de Mirabeau !

\*

Dans la seule journée du 4 *Novembre*, un grand nombre de projets — rentrés ou pas encore sortis — se firent jour, qu'il allait falloir discuter.

Pison du Galland, Bouche et Pellerin proposèrent 30 circonscriptions, rappelant les anciennes provinces « qu'il importe de ne pas détruire » ; Malouet : 40 provinces, comprenant chacune deux départements de quatre districts ; Aubry du Bochet : 203 départements ; Verdet : 220 « communes ». Plus on était fêru d'égalité, plus le nombre des divisions proposées était considérable !

Désormais, les jours qui suivirent furent consacrés à la discussion des contre-projets.



Dès le début de la séance du 5 *Novembre* (25), Aubry du Bochet annonça qu'il renonçait à son projet et se ralliait à celui de Mirabeau.

L'assemblée entendit, alors, le discours virulent de Bengy du Puy-Vallé, député du Berry. Ce ne fut qu'un cri de reproche contre le projet du comité : « Une combinaison politique est impraticable, remarqua-t-il, lorsqu'elle forme des divisions égales qui donnent des résultats inégaux, lorsqu'elle établit des corps politiques uniformes qui ne présentent aucune uniformité dans la nature de leurs fonctions et l'importance de leur utilité ». Quant à la subdivision en communes et cantons, avec assemblées correspondantes elle ne faisait qu'ajouter à la complexité de l'ensemble : « J'observe que la machine, au lieu de se simplifier, va toujours en se compliquant ! ». Bengy du Puy-Vallée critiqua également le projet Mirabeau, mais il approuva « la défense des clochers et des maisons » présentée, la veille, par le tribun. Le député du Berry s'écria en concluant : « Pour détruire les liaisons, les habitudes, les affectations des habitants d'une même province, qui sont, cependant, des mobiles bien puissants et bien précieux à conserver, votre comité, au lieu de se rapprocher de l'ancienne division du royaume par généralités qui paraissait la plus simple et la mieux adaptée au génie et au goût des peuples qu'un législateur doit consulter, votre comité, dis-je, a coupé la France, comme un morceau de drap, en 81 pièces, pour en faire 81 départements ! ».

Cette péroraison déclencha le tumulte et la discussion prit un tour assez vif. Pellerin, député de Nantes, affirma, au milieu des protestations, que « la Bretagne ne consentirait que très difficilement à perdre ses Etats, plus anciens dans l'Armorique que l'établissement des Francs dans la Gaule ! ». Le duc de Lévis s'écria : « C'est aux hommes et non aux champs qu'appartient le droit de se faire représenter ».

Les adversaires du projet firent remarquer que c'était l'esprit des provinces qu'on avait voulu détruire et non la province elle-même, qui, en tant que division pure et simple, ne présentait pas plus de danger que le département. Pourquoi morceler les provinces, si ce n'était pour les diviser, en face de Paris, indivisible, Paris avec ses 700.000 habitants prêts à tout diriger ? Un député, Faydel, rappela la parole de Montesquieu : « La liberté était à Rome, l'esclavage dans les provinces ». Le duc de la Rochefoucauld et M. du Vieuzit soutinrent Thouret avec une intransigeance si maladroite que celui-ci dût affirmer que son projet n'était pas si absolu ; qu'on composerait avec les préjugés « et même avec les erreurs » ; qu'on lutterait contre l'esprit de privilège et non contre les coutumes. Le débat s'acheva dans le doute et la confusion.

Le 9 *Novembre* (26), Pétion de Villeneuve exposa que toute réforme devait se réaliser dans le cadre provincial ; que les départements ne devaient être que des subdivisions de provinces. Si, vraiment, on ne s'attaquait qu'aux privilèges, maintenant que

(25) *M.U.*, 1789, N° 83 et 84

(26) *M.U.*, 1789, N° 86.

ceux-ci avaient disparu, toutes les provinces étaient égales : « dès que leur régime sera uniforme, ne craignez plus l'esprit particulier de leurs habitants ». S'il ne s'agissait, au contraire, que de limites administratives, autant valait conserver une des anciennes divisions qu'en créer une nouvelle.

Thouret répondit avec gêne et grandiloquence : « Le jour viendra, où l'esprit national étant mieux formé, tous les français abjureront tous les préjugés de l'esprit de corporation particulière et locale. La constitution doit prévoir, provoquer et faciliter ce bon mouvement qui rendra la nation française la première et la plus heureuse du monde ».

Barnave ramena les esprits sur terre, en demandant que le comité ne procédât à aucune division sans avoir entendu, en temps utile, les observations de chaque province intéressée. Enfin, pour sérier intelligemment les questions, il convenait qu'avant de procéder au découpage, l'assemblée se mit, au moins, d'accord sur le nombre des divisions !

Le 10 Novembre (27), Mirabeau déclancha une seconde attaque contre le projet du comité. « J'ai tenté, exposa-t-il, de refaire ses divisions de mille manières : j'ai mis les mêmes surfaces, tantôt en triangles, tantôt en carrés, mais c'est en vain que j'ai épuisé toutes les figures géométriques : la distribution inégale de la population et des richesses se jouait de mes vains efforts. J'ai pris des cartes géographiques, j'ai tracé des surfaces égales de 324 lieues carrées et qu'ai-je aperçu ? Là, une surface entière n'était composée que de landes, de déserts ou de hameaux ; ici, dans la même surface, plusieurs grandes villes se trouvaient rapprochées. Partout, j'avais le même territoire, mais je n'avais, nulle part, ni la même valeur, ni la même population, ni la même importance. Et je me disais : si on a voulu faire des départements inégaux, il ne valait pas la peine de leur donner la même surface ; si on a voulu les rendre égaux, comment se fait-il qu'on ait choisi justement la mesure la plus inégale ? ».

Mirabeau termina en soutenant l'excellence de son projet personnel : « Le principal objet de la nouvelle division du royaume, s'écria-t-il, est de détruire l'esprit de province, comme on cherche à détruire l'esprit de tous les corps ». Dans ces conditions, la division en 120 départements que, finalement, il proposait était la plus utile : « Je multiplie davantage les divisions de chaque province et, en cela, je crois détruire plus efficacement l'esprit de ces grands corps ».

Cette « destruction » qui peut, aujourd'hui, nous choquer semblait, alors, nécessaire. Les provinces s'agitaient, en effet, dangereusement.

Le Parlement de Metz, la ville de Rouen — dont Thouret était, cependant, l'un des élus ! —, les Etats du Béarn et du Dauphiné, la noblesse du Languedoc et d'Auvergne protestaient violemment contre la division à l'étude.

« Jamais, conclut Mirabeau, la situation des affaires publiques

n'exigea plus de sagesse et, j'ose le dire, plus de ces ménagements heureux que la prudence fait concilier avec les principes ».

Target, qui lui succéda, voulut, tout d'abord, justifier le provincialisme bien compris : « on n'arrive que par degrés à l'amour de la patrie ; ce sont les affectations de famille, de voisinage, de canton qui préparent le cœur à ce sentiment général de patriotisme ». L'orateur approuva, cependant, le projet en ce qu'il mettait l'administration à la portée de l'administré. L'argument est resté célèbre et sera discuté pendant tout un siècle de campagnes décentralisatrices : « Dans la conception des constituants, la ligne qui dessine les limites des départements est *le lieu géométrique des points qu'une journée de voyage sépare du chef-lieu* ».

Le marquis de Vaudreuil, élu de la noblesse du Languedoc, remarqua qu'une division plus grande que celle proposée par le comité s'imposait, ne fût-ce que pour faciliter les travaux publics provinciaux qui déborderaient, forcément, son cadre. Malouet, député de Besançon, appuya Vaudreuil d'un exemple tiré du canal de la Saône au Rhin et ajouta un argument, curieusement décentralisateur : « Dans tous les pays de la terre, le gouvernement peut être comparé à un loup sans cesse en proie à une faim dévorante. Si vous voulez le contenir en lui opposant 80 roquets, il les dévore ; mais si, au contraire, vous lâchez contre lui 30 dogues, il se retire ».

Enfin, Pison du Galland renforça cette thèse par un projet original. Les journées d'Octobre avaient montré que Paris menait la France : « on craint l'esprit des provinces ; celui de cité n'est-il pas plus dangereux ? ». Si l'on est vraiment partisan de l'égalité, qu'on prenne pour base de la division, non pas un modèle théorique et arbitraire de 324 lieues carrées, mais le département irréductible, par sa population de 700.000 habitants : Paris. Qu'on divise les 25 millions de français en 36 départements, de chacun 700.000 habitants et que l'assemblée nationale siège alternativement dans chacun des chefs-lieux !

Le 11 Novembre (28), la discussion reprit, assez confuse.

Target approuva le projet du comité, du moment qu'il respecterait « les localités, les frontières, les provinces et même ces répugnances idéales qui ne présentent pas la difficulté la moins digne de considération ».

Ramel de Nogaret proposa de conserver les provinces et de substituer les districts aux communes.

Pellerin, de Nantes, s'indigna, une fois de plus, du démembrement de la Bretagne ; Martin, de Besançon, protesta contre celui de la Franche-Comté.

Rabaud de Saint-Etienne, député de Nîmes et membre du comité, soutint, avec une énergie bien naturelle, le projet de Thouret.

Barnave demanda, pour la seconde fois, qu'on fixât, au moins, le nombre des départements.

Thouret se leva pour répondre, une *nième* fois, à Mirabeau,



mais, nous dit le *Moniteur*, « l'assemblée l'interrompt et on demande, de toutes parts, d'aller aux voix ».

C'est ainsi que, dans le brouhaha, l'assemblée se rallia au projet du comité et décida que le nombre des départements ne pourrait être inférieur à 75, ni supérieur à 85.

■

Il était évidemment impossible de demander à l'assemblée, beaucoup trop nombreuse, de procéder au « découpage » proprement dit des départements.

Le comité de constitution s'adjoignit, alors, un « Comité de Division », sorte de sous-commission, composée de Pinteville de Cernon, Aubry du Bochet, Bureau de Pusy, Gossin et Dupont de Nemours, le physiocrate.

Le plan de travail suivant fut adopté : élaboration par le comité de constitution ; classement des provinces par le comité de division ; premier découpage en départements par une commission, composée d'un député par province et qui entendrait tous les députés de chaque province intéressée ; rédaction définitive par le comité de division ; entérinement par le comité de constitution ; vote ou rejet par l'assemblée qui, au cours de la discussion générale, accepterait ou repousserait les réclamations des villes. Cette procédure, un peu compliquée, montre, du moins, avec quel soin méticuleux le travail de division fut opéré.

Le Comité de division dressa, d'abord, deux tableaux :

1°. — les provinces qui peuvent s'arranger dans leurs propres « limites » (Normandie, Bretagne, Lorraine, Alsace, Franche-Comté, Bourgogne, Languedoc, Dauphiné, Provence et Auvergne).

2°. — celles qui « ont besoin de se réunir plusieurs ensemble pour s'accorder sur la division du royaume » (les autres).

En vérité, cette liste avait été établie un peu pour les besoins de la cause : quand la province pouvait se suffire à elle-même, on se bornait à la diviser en départements. Dans les autres cas, fût-elle sur la première liste (Lorraine, par exemple), on lui ajoutait, s'il le fallait, plusieurs généralités voisines (Trois Evéchés, Barrois). On profitait même de l'occasion pour fixer le sort de territoires jusque-là mal définis : ainsi, les Marches Communes furent réparties entre la Bretagne et le Poitou (29). On sacrifiait beaucoup à l'idée d'égalité de circonscriptions et les départements avaient souvent un caractère factice, quoiqu'on eût le plus possible respecté les souvenirs historiques, les réalités administratives, les valeurs géographiques et les intérêts économiques.

Un travail énorme et consciencieux fut fait pour délimiter précisément les territoires des anciennes provinces ; une quantité incroyable de renseignements, avis, protestations, suggestions, parvenait, de toute la France, au comité qui les lisait, les classait, les étudiait et, dans la mesure du possible, en tenait compte. A elle seule, la discussion sur les chefs-lieux de départements fut d'une incroyable complication.

(29) Cf. BLOCH : *Op. cit.*

Cependant, l'assemblée s'impatienta : le 21 *Novembre*, le Chapelier fit voter une motion qui donnait huit jours au comité pour déposer son rapport. Si ce délai ne put être strictement observé, il eut, du moins, pour résultat de brusquer les choses : le rapport fut lu, le 8 *Janvier* 1790, par Bureau de Pusy.

Le comité, fidèle interprète des vœux de l'assemblée, avait eu soin d'« éviter de rompre brusquement les rapports moraux et politiques existant entre les différentes parties de l'empire », il avait « commencé la division du royaume par les frontières pour la terminer au centre » ; il avait opéré province par province et divisé les provinces, exception faite pour certains « pays » qu'il avait groupés en départements. Les provinces étaient, d'ailleurs, invitées à se prononcer sur leurs limites respectives ; il leur était permis de les modifier de manière à « faire valoir les convenances du commerce, de l'agriculture, de l'industrie, des localités, des moyens de communication ».

Enfin, Bureau de Pusy donna lecture de la première classification. Nous ne signalons, ci-dessous, que les cas d'espèce les plus délicats.

La Bresse, le Bugey, le Val Romey, le Pays de Gex et les Dombes réunis formaient un département ; il en était de même de l'Aunis et de la Saintonge ; de Rouergue et du Quercy ; du Lyonnais, du Beaujolais et du Forez.

Le plus souvent, on avait dû réunir plusieurs provinces et pays pour diviser ensuite en départements le bloc ainsi formé. Ainsi, la Lorraine allemande fut réunie à la Lorraine française pour former quatre départements ; l'Ile-de-France, le Soissonnais et la Picardie formèrent cinq départements (Paris et sa banlieue immédiate devant, en outre, former un département) ; cinq départements naquirent de la réunion de la Normandie et du Perche ; quatre du Maine, de l'Anjou et de la Touraine ; trois de l'Orléanais, du Blésois et du Chartrain ; trois de l'Auvergne et du Velay ; trois de la Marche et du Limousin. Le Poitou fut remanié pour donner naissance à trois départements : on le diminua du Confolentais, on l'augmenta du Loudunois. De grandes difficultés se révélèrent dans le sud-ouest et les Pyrénées ; finalement, on réussit à en former neuf départements.

L'assemblée, agréablement surprise par la nouveauté de ces divisions, applaudit chaleureusement et vota l'impression du rapport en même temps que celle d'une « instruction législative » qui déclarait lyriquement : « Tous les français sont frères : les règles et effets de leur gouvernement vont être les mêmes dans tous les lieux ».

Jamais besoin d'une telle « fraternité » n'avait été plus urgent : le lendemain même de ce vote, un incident significatif le révélait. Le Parlement de Rennes avait refusé d'enregistrer les décrets de l'assemblée et, le 9 *Janvier* 1790, le Président de la Chambre des Vacations de Bretagne, déferé à la tribune de la Constituante, au lieu de se justifier, invoqua « les droits des Bretons ». D'une interruption cinglante, Mirabeau trancha la question : « Etes-vous Bre-

tons ? Les Français ordonnent. N'êtes-vous que des nobles de Bretagne ? les Bretons ordonnent. Oui ! les Bretons : les hommes, les communes, ce que vous nommez Tiers-Etat ! ».

N'eût-ce été qu'au point de vue de l'unité, sans cesse chancelante, l'œuvre qu'on était en train d'édifier démontrait, chaque jour, qu'elle était urgente, indispensable.

■

Il restait à discuter les réclamations de détail. On ne s'attacha, d'ailleurs, qu'à celles dont « la décision pourrait faire varier le nombre des départements ».

Le 13 Janvier (30), on rejeta la demande de l'Aunis qui voulait former, à lui seul, un département. On entendit, ensuite, la réclamation des députés de Franche-Comté contre la division de leur province : celle-ci formait, remarquèrent-ils, « un ovale allongé : l'un des départements renferme, en entier, les terres à blé et à foin, l'autre des montagnes, le troisième est mi-parti ». Ils demandèrent que la division de la province fût « prise dans un autre sens pour que les différentes qualités du sol fussent également distribuées ». Cette argumentation n'eut pas de succès.

Soutenus par les deux frères Garat, les habitants de Soule et Labour refusèrent de s'unir à ceux du Béarn. « La différence des langues, remarqua Garat l'aîné, est un obstacle insurmontable : l'assemblage qu'on propose est, physiquement et moralement, impossible ». Garat le jeune fit, alors, une savante démonstration philologique pour prouver que le basque et le béarnais n'avaient rien de commun » ; le basque, affirma-t-il, est la véritable langue « attique ». Cette référence à l'antiquité resta sans effet et la demande fut rejetée.

Le lendemain (31), par contre, on accueillit la réclamation de Clamecy qu'on adjoignit, selon son désir, au département du Nivernais, mais on rejeta celle de la principauté d'Orange qui voulait former un département à elle-seule ; on lui laissa, toutefois, le choix entre le Dauphiné et la Provence. Le Forez refusa de s'unir au Lyonnais, afin de ne pas « supporter les dettes immenses de la ville de « Lion » : ce brutal aveu ne fut pas pris en considération. On fixa, enfin, les limites du département de Paris à « trois lieues de rayon, à partir du Parvis Notre-Dame ».

Le 14 Janvier (32), on rejeta la demande de Lisieux qui voulait être le chef-lieu d'un sixième département normand à créer et celle de Saumur qui, de même, aspirait à devenir la capitale d'un département du Saumurois ; on rattacha Saumur au département d'Anjou. Des demandes identiques formulées par Montluçon (rattachée au département du Bourbonnais) et Saint-Malo furent, également, écartées. On voulait surtout éviter de modifier le nombre des départements.

(30) *M.U.*, 1790, N° 14.

(31) *Ibid.*, 1790, N° 14 et 15.

(32) *Id.*, N° 16.



Le 15 Janvier (33), la clôture fut enfin prononcée : la France serait donc divisée en 83 départements. Une liste provisoire fut dressée : en face de chaque province, figurait le nombre de départements qu'elle avait formés.

Le 4 Février (34), alors que l'assemblée discutait des détails d'organisation, le Roi fit, brusquement, son apparition et prononça, debout, un long discours. Il rappela que, dès 1787 — son Edit sur les assemblées provinciales ne le prouvait-il pas ? — il avait voulu changer l'administration du royaume. Il approuva la réforme votée par la Constituante dans des termes très nets : « Il ne fallait pas moins qu'une réunion de volontés, de la part des représentants de la Nation, il ne fallait pas moins que leur juste ascendant sur l'opinion générale pour entreprendre, avec confiance un changement d'une si grande importance et pour vaincre, au nom de la raison, les résistances de l'habitude et des intérêts particuliers. Je favoriserai, termina Louis XVI, je seconderai, par tous les moyens qui sont en mon pouvoir, le succès de cette organisation, d'où dépend, à mes yeux, le salut de la France ».

Ainsi, le Roi lui-même approuvait l'assemblée : l'œuvre de celle-ci pouvait-elle recevoir plus haut et plus éclatant témoignage de satisfaction ?

\*

Le choix des chefs-lieux était laissé à la Constituante, mais avec faculté, pour les électeurs, de proposer un changement lors des législatures suivantes. La question semblait d'ailleurs secondaire et, en cas de doute ou de conflit entre plusieurs villes, on admit le principe de l'« alternat » : l'assemblée de département se réunirait, alternativement, dans chaque ville importante du département.

Le 15 Février, Dupont de Nemours qui avait reçu 1884 visites (!) de délégations de villes désireuses d'être élevées au rang de chef-lieu de district — et non plus de département — proposa de tenir compte, le plus souvent possible, de ces « desiderata ».

\*

Le 17 Février (35), Pinteville de Cernon proposa à l'assemblée de fixer les noms des 83 départements. Sur ce point, une discussion fort longue s'engagea ; tous admettaient que les anciens noms ne pouvaient subsister, mais la plus grande confusion régnait sur les nouveaux noms à adopter.

Jusque-là, on avait provisoirement donné aux départements des noms de provinces ou de pays. Les trois seuls noms de géographie physique qui aient apparus jusqu'alors étaient ceux de Haute-Marne (36), Vosges (37) et Cotentin (38). Les noms des pro-

(33) *M.U.*, n° 17.

(34) *Ibid.*, n° 37.

(35) *Id.*, 1790, N° 49.

(36) Procès-verbal du 21 décembre 1789.

(37) Décret du 9 février 1790.

(38) Décret du 27 Janvier 1790.

vinces étaient, le plus souvent, adoptés et, souvent aussi, communs à plusieurs départements : Dauphiné du Nord (Isère actuelle) et de l'Est (Hautes-Alpes) ; Provence de l'Est (Var), de l'Ouest (Bouches-du-Rhône) et Haute-Provence (Basses-Alpes) ; Poitou oriental (Vienne), occidental (Vendée), intermédiaire (Deux-Sèvres). D'autres fois, on avait conservé les noms des anciens baillages : la Franche-Comté comptait les trois départements d'Amont (Haute-Saône), du Milieu (Doubs) et d'Aval (Jura).

Pour donner aux départements des noms de provinces ou de pays, il avait fallu dresser, par lettres patentes, un état de ces provinces et pays. Ainsi ressuscitèrent des dénominations parfaitement oubliées : Principauté de Sedan, Carignan et Mouzon, Philippeville, Mariembourg, Givet et Chaimont ; Sancerrois ; Dorat ; Argonnais ; Bayadois, Agénois, Chalosse ; Couserans ; Comminges ; Rivière-Verdun.

Les noms adoptés jusque-là pour certains départements étaient forts compliqués : doubles (Laonnais-Soissonnais), triples, voire quadruples (Bresse-Bugey-Val Romey et Gex ; Artois-Boulonnais-Ardrésis et Calaisis) (39) !

Quelquefois, plus simplement, on avait donné au département le nom de son chef-lieu (Strasbourg, Colmar, Toulouse, Carcassonne) et Pinteville de Cernon proposa qu'il en fut ainsi pour tous les départements. S'il y avait alternat, le département prendrait le nom de la ville où avait siégé la première assemblée départementale. Cet alternat donnait déjà lieu à plus d'un abus (il fut, d'ailleurs, supprimé le 12 Septembre 1791) : certains départements, comme le Rhône-et-Loire, le Jura et le Gard, n'avaient-ils pas quatre chefs-lieux ? L'objection tint et on renonça à ce mode de dénomination, l'*Almanach Royal* de 1791 le confirme : « Les chefs-lieux n'étant pas tous à demeure, on a mieux aimé donner aux départements le nom d'une rivière ou d'une montagne parce que, la circonscription d'un département étant fixée, la montagne ou la rivière sera toujours dedans, en quelque'endroit que soit le chef-lieu ».

Le 26 Février (40), Pinteville de Cernon déposa son rapport sur les noms des départements. Talleyrand, qui présidait, demanda qu'on écourtât la discussion « surtout d'après l'assurance que vient de nous donner le comité que les réclamations particulières auraient été étouffées ». Cernon se mit à lire : « Le département d'Artois sera dénommé le Pas-de-Calais ; celui d'Amiens portera le nom de Somme ; Soissons et Laon s'appelleront l'Aisne ; Melun, Marne-et-Seine ; Versailles n'a pas encore de nom ».

Une discussion, sans ordre, s'engagea alors. Mirabeau et Target approuvèrent qu'on eût pris les noms « dans les choses physiques et immuables, comme la Nature ». Certains députés demandèrent qu'on donnât aux départements un simple numéro (17<sup>e</sup> département, par exemple), mais Mirabeau fit écarter ce projet d'une

(39) Cf. P. MEURIOT : Comment et pourquoi furent dénommées les circonscriptions départementales, dans *Le Correspondant*, Août-Septembre 1913.

(40) *M.U.*, 1790, N<sup>o</sup> 58.

boutade : « L'amour-propre, dit-il, qui se replie, en tous sens, sans nous abandonner jamais, pourrait bien persuader, un jour, que le numéro 24 ne vaut pas les numéros 1 et 2 ! ». L'abbé Maury critiqua, pourtant, les noms proposés par le comité « Nommer un département du nom de Seine, remarqua-t-il, ce n'est pas fixer clairement le nom de son chef-lieu, puisque la Seine baigne plusieurs chefs-lieux ; jusqu'à présent, les marins ont, constamment appelé la rivière de Rouen la Seine. Peut-être pourriez-vous donner aux chefs-lieux le nom des grands hommes qui y ont pris naissance ». Target lui rétorqua aussitôt que tous les départements n'avaient pas donné le jour à des grands hommes d'égale renommée et que cette proposition ne tendait rien moins qu'à « favoriser l'aristocratie des villes ! ».

Evidemment, la dénomination physique des départements n'était pas heureuse (41), mais, de guerre lasse, on transigea : « ce fut un règlement entre des prétentions et des hommes, non entre des villes, sur des droits » (42).

Le comité remit donc à l'assemblée le tableau suivant. Lorsqu'il y avait plusieurs noms ou plusieurs chefs-lieux, le choix dernier était laissé aux députés. [En vérité, le tableau ci-dessous ne comporte que les 60 départements pour lesquels il y eut hésitation, soit sur les vocables, soit sur les chefs-lieux. Ceux qui sont *en italique* furent définitivement adoptés] (43).

Aisne-et-Oise, Soissonnais (*Aisne*) : *Laon* ou Soissons (alternat).  
 Allier, Bourbonnais : *Moulins*.  
 Hautes-Alpes, Dauphiné oriental : *Chorges*.  
 Basses-Alpes, Haute-Provence : *Digne*.  
 Ariège, Foix : *Foix*, St-Girons.  
 Aube-et-Seine (*Aube*) : *Troyes*.  
 Aveyron, Rouergue : *Rodez*.  
 Bouches-du-Rhône, Ouest-Provence : *Aix*.  
 Cantal, Haute-Auvergne : *St-Flour*.  
 Hautes-Cévennes, Gévaudan (*Lozère*) : *Mende*, Marvejols.  
 Charente-Inférieure, Aunis : *Saintes*, La Rochelle, St-Jean d'Angély.  
 Corrèze, Bas-Limousin : *Tulle*.  
 Côte-d'Or, Dijonnais : *Dijon*.  
 Haute-Creuse, Marche (*Creuse*) : *Guéret*, Aubusson.  
 Détroit (*Pas-de-Calais*) : *Arras*.  
 Deux-Lay, Poitou occidental (*Vendée*) : *Fontenay-le-Comte*.  
 Dordogne, Périgord : *Périgueux*, Sarlat, Bergerac.  
 Drôme, Bas-Dauphiné : *Romans*.  
 Gard : *Nîmes*, Alais, Uzès.

(41) Elle ne le fut jamais. Bordeaux, chef-lieu de la Gironde, est sur la Garonne. Postérieurement à la Révolution, les erreurs de détail se poursuivirent : La Haute-Savoie comprend la partie de la Savoie la moins élevée et, depuis le rattachement de l'arrondissement de Grasse aux Alpes-Maritimes, le Var ne coule plus dans le département du Var !

(42) Exposé des motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII.

(43) On trouvera (cf. *infra*, pp. 67-68) les autres modifications de noms apportées aux départements bien qu'un seul nom figurât au projet de Cernon.



Garonne, Agénois (*Lot-et-Garonne*) : *Agen*.  
 Gers, Armagnac : *Auch*.  
 Hérault : *Montpellier*, *Lodève*, *St-Pons*.  
 Indre-et-Creuse, Bas-Berry (*Indre*) : *Chateauroux*, *Issoudun*.  
 Indre-et-Loire, Touraine : *Tours*.  
 Isère, Nord-Dauphiné : *Moirans*.  
 Jura : *Lons-le-Saunier*, *Dôle*, *Salins*, *Poligny*.  
 Loir-et-Cher, Blésois : *Blois*.  
 Haute-Loire, Velay : *Le Puy*.  
 Lot, Quercy : *Cahors*.  
 Maine-et-Loire : *Angers*, *Saumur*.  
 Manche, Cotentin : *Coutances*.  
 Haute-Marne, Champagne méridionale : *Chaumont*, *Langres*.  
 Mayenne, Anjou : *Laval*.  
 Meurthe, Lorraine : *Nancy*, *Lunéville*.  
 Meuse, Barrois : *Bar-le-Duc*, *Saint-Mihiel*.  
 Mont d'Or (*Puy-de-Dôme*) : *Clermont-Ferrand*.  
 Basse-Moselle, Pays Messin (*Moselle*) : *Metz*.  
 Nord, Deux-Flandres : *Douai*.  
 Oise-et-Thiérrain, Beauvoisis (*Oise*) : *Beauvais*.  
 Pas-de-Calais, Artois : *Arras*.  
 Pic du Midi, Béarn (*Basses-Pyrénées*) : *Pau*.  
 Hautes-Pyrénées, Bigorre : *Tarbes*.  
 Pyrénées Orientales, Roussillon : *Perpignan*.  
 Rhône-et-Loire : *Lyon*, *St-Etienne*, *Montbrison*, *Roanne*, *Villefranche*.  
 Rhône-et-Saône, Bresse (*Ain*) : *Bourg*.  
 Saône, Franche-Comté septentrionale (*Hte-Saône*) : *Vesoul*, *Gray*.  
 Saône-et-Loire, Bourgogne méridionale : *Mâcon*.  
 Sarthe, Haut-Maine : *Le Mans*.  
 Seine-et-Marne, Brie-et-Gâtinais : *Melun*.  
 Deux-Sèvres : *Niort*, *Parthenay*, *St-Maixent*.  
 Somme, Picardie : *Amiens*.  
 Sources de Loire (*Ardèche*) : *Privas*, *Annonay*, *Tournus*, *Aubenas*.  
 Tarn, Albigeois : *Castres*, *Albi*.  
 Var, Est-Provence : *Toulon*.  
 Haute-Vienne, Haut-Limousin : *Limoges*.  
 Vilaine (*Ille-et-Vilaine*) : *Rennes*.  
 Vosges : *Epinal*, *Mirecourt*.  
 Yonne-et-Loire, Nivernais (*Nièvre*) : *Nevers* (44).

Le 4 Mars 1790, les lettres patentes du Roi rendaient officiels les noms, devenus définitifs. Le comité, au cours de la discussion, avait modifié une vingtaine des noms proposés par Cernon. Le plus souvent, il avait abrégé : c'est ainsi que l'Aisne-et-Oise devint l'Aisne ; l'Aube-et-Seine : l'Aube ; l'Oise-et-Thiérrain : l'Oise ; l'Yonne-et-Loire : la Nièvre ; la Basse-Moselle : la Moselle ; le Rhône-et-Saône : l'Ain ; l'Indre-et-Creuse : l'Indre ; la Haute-Creuse : la Creuse ; les Hautes-Cévennes : la Lozère (45).

(44) Cf. *Archives Nationales*, Procès-Verbaux, série Nnx, cartons 9-14.

(45) La Lozère protesta parce qu'on lui enlevait le qualificatif de « haut » ! (Correspondance du Comité de Salut Public, IX, 339).

Quelquefois, au contraire, on allongea les noms : la Garonne devint, ainsi, le Lot-et-Garonne ; la Saône : la Haute-Saône ; le Détroit : le Pas-de-Calais.

Il arriva qu'on dépoétisât : le Mont d'Or ne fut plus que le Puy-de-Dôme, les Sources de Loire : l'Ardèche et le Pic du Midi : les Basses-Pyrénées. Mais, on « enjolivait », en compensation : la Vilaine devenait l'Ille-et-Vilaine et les Deux-Lay (dont deux représentants étaient, justement, d'un physique fort disgracieux) : la Vendée (46).

Paris donna son nom à son département, après qu'on eût écarté le nom de « département du Louvre ».

\*

Enfin, le 10 Avril 1790, les frères Cassini présentèrent à l'assemblée la carte officielle de la France divisée en départements.

A ce moment, l'esprit général de l'innovation, plus encore que de briser l'esprit provincial, semble bien avoir été de magnifier, par une application territoriale, l'esprit égalitaire. Lors de la séance du 10 Avril, le Président de l'assemblée M. de Menou loua ses collègues d'avoir « établi, pour base fondamentale de la constitution, l'égalité, civile et politique, de toutes les parties de la Monarchie ».

#### IV

#### CONCLUSION :

#### REHABILITATION DE L'ŒUVRE DE LA CONSTITUANTE

*« C'est la première fois qu'on voit des hommes mettre en morceaux leur patrie d'une manière aussi barbare ».*

(Ed. BURKE : *Réflexions sur la Révolution Française*).

*« On s'étonne de la facilité avec laquelle l'Assemblée Constituante a pu détruire, d'un seul coup, toutes les anciennes provinces de la France, dont plusieurs étaient plus anciennes que la monarchie et diviser, méthodiquement, le royaume en 83 parties distinctes, comme s'il s'était agi du sol vierge du nouveau monde ? Il semblait qu'on déchirât des corps vivants ; on ne faisait que dépecer des morts ».*

(DE TOCQUEVILLE)

(46) Cf. J. BRUNHES : Géographie humaine de la France, dans *l'Histoire de la Nation française* de G. HANOTAUX, tome 1<sup>er</sup>.

*« Il faut remarquer le chaos des assemblées provinciales, les prétentions des Parlements, le défaut de règle et d'unité dans l'administration, cette France bigarrée, sans unité de lois, qui était plutôt une réunion de vingt royaumes qu'un seul Etat, de sorte qu'on respire en arrivant à l'époque où l'on a joui de l'unité des lois, de l'administration et du territoire ».*

(Napoléon, cité par TAINÉ : *Le nouveau régime*, tome 1).

C'est un travers assez répandu que de confondre les théories et ceux qui les soutiennent, les lois et ceux qui les appliquent. C'en est un autre aussi fréquent de juger le passé avec les yeux du présent. Si l'on ajoute qu'il est admis qu'on puisse également transporter aux événements d'autrefois les enthousiasmes et les haines d'aujourd'hui, on comprendra facilement qu'il existe, sur l'œuvre de la Constituante en matière de création départementale, une opinion traditionnellement hostile.

Pendant longtemps, on ne concevait pas un décentralisateur ou régionaliste qui ne condamnât sévèrement la création du département. Pour certains, le département n'était qu'une partie d'une œuvre révolutionnaire condamnée en bloc ; on me permettra de rompre, dès l'abord, avec cette hostilité systématique et d'affirmer qu'on peut être ardemment régionaliste sans, pour cela, vouer aux gémonies l'œuvre des constituants.

Cette œuvre, on l'accuse d'être fanatique, abstraite et bâclée. Au moment d'étudier rapidement ces critiques et d'en faire justice, l'impartialité nous commande — faut-il le rappeler ? — de nous placer, pour juger cette œuvre, non point en 1938, mais en 1789. Il serait trop facile, en effet, examinant les problèmes d'autrefois avec l'expérience d'un siècle et demi, de « prophétiser le passé » avec une clairvoyance aussi singulière que rétroactive !

L'état administratif de la France avant 1789, nous le connaissons maintenant. Nous l'avons dépeint : un enchevêtrement incroyable de divisions diverses, qui se chevauchaient, sans jamais connaître exactement leurs limites ; autant d'impôts que de contrées ; autant de circonscriptions administratives que de domaines d'administration !

Au point de vue économique, un réseau routier mal compris, une seule ville, en Europe, de plus d'un million d'habitants : Londres, une seule grande ville en France : Paris ; chaque « pays » cherchant à se suffire ; peu ou pas de concurrence ; des écarts de prix souvent énormes de province à province ; une industrie quasi-inexistante, disséminée dans les bourgades ou les petites villes (47).

Dans un tel Etat, unifier l'administration et la rapprocher de l'administré était la plus utile et la plus urgente des réformes. On

(47) Cf. VIDAL LABLACHE : *Introduction aux Divisions régionales de la France*, 1911.



ne pouvait rapprocher qu'en décentralisant, qu'en multipliant les centres. Ainsi, chefs-lieux de départements et d'arrondissements y sont peut-être disposés comme les pièces d'un damier, mais, du moins, chacun en rapport de distance avec son rayon limité d'action. C'est ici, en effet, que l'argument de la « journée de voyage », si usé depuis, trouve toute sa justesse : en 1789, il fallait 48 heures pour aller de Brest à Rennes — qui eût été la capitale de la province à ressusciter —, trois heures seulement pour aller de Brest à Quimper, chef-lieu du département !

Au strict point de vue de la réforme administrative, la création du département, unificatrice et décentralisatrice à la fois, a été, pour les citoyens de 1789, une œuvre intelligente et, surtout, indispensable.

\*

L'esprit de fanatisme a-t-il, comme on l'a longtemps prétendu, animé cette réforme ?

Il semble qu'il y ait, là encore, un parti-pris, une confusion. Certes, l'époque elle-même est fanatique, à tous points de vue : fanatisme de l'égalité, de la fraternité, de l'unité. Au-dessus des remous, souvent sanglants, dans lesquels s'efface, de plus en plus, la faible personnalité d'un roi sans autorité, mais non sans bon sens, une divinité nouvelle se fait jour : la Nation une et indivisible, le Grand Tout National. C'est à cette divinité que, dans un élan d'enthousiasme, moins fanatique qu'irraisonné, la Nuit du 4 Août verra sacrifier les privilèges.

Ce débordement d'enthousiasme permet-il de taxer de « fanatique » tout ce qui fut créé alors ? Est-il juste de dire que la France fut dépecée (48), meurtrie (49), écartelée (50), désosée (51) ? Non, certes : ne serait-ce que parce que c'eût été impossible. Cet enthousiasme fanatique qui souhaite, sans doute, la mort des provinces, pour rompre avec un passé détesté en bloc, ce délirant désir de rénovation se heurtèrent aux choses mêmes qu'ils voulaient abattre.

Les provinces n'avaient pas de frontières, mais elles avaient une âme et, avant de les détruire, mieux : pour les détruire, il fallut les recréer !

Accordons que les constituants aient brûlé les étapes d'une évolution qu'on eût pu souhaiter moins précipitée, mais souvenons-nous que cette réforme, que Siéyès voulait faire, ciseaux en mains, a été accomplie d'accord avec les députés des provinces, ressuscitées, reclassées, reconstruites et, ne l'oublions pas non plus, solennellement approuvée par le roi ! Curieux mélange de nouveauté et de tradition et qui, à lui seul, fait justice de l'accusation de fanatisme.

(48) Ed. BURKE : *Op. cit.*

(49) P. BOURGET : *Op. cit.*

(50) Ch. LE GOFFIC : *L'âme bretonne.*

(51) L. MADELIN : *La Révolution*, 1911.

Si l'on objecte que cette œuvre considérable contient des erreurs, nous remarquerons que l'étonnant serait qu'elle n'en comportât point et qu'il est suffisamment remarquable qu'une assemblée aussi nombreuse, réunissant les représentants de tant d'intérêts distincts et opposés, ait pu se mettre d'accord pour réaliser une telle réforme.

\*

Le rapport de Thouret — où le bon sens se mêlait à l'arithmétique — a été pour beaucoup dans la qualification d'abstraite, de théorique, d'irréelle qu'on a donnée à la création du département.

Mais nous savons maintenant qu'une fois d'accord sur le principe de la division, la Constituante en confia le détail aux députés des provinces intéressées et ne se réserva d'intervenir que pour trancher les contestations jugées insolubles.

Nous avons vite fait justice de cette seconde critique en rappelant que la méthode de l'assemblée aboutit, presque partout, au maintien de l'allure générale des provinces que, précisément, il s'agissait de détruire : résultat ironique, en vérité, mais qui s'explique par le soin que mettaient les intéressés à ne pas confondre des populations voisines, donc, la plupart du temps, hostiles !

En tout cas ce travail, encore inscrit sur le sol, montre à l'évidence que, si les départements sont des tronçons de provinces, c'est aux hommes mêmes de ces provinces qu'ils le doivent et non à l'arbitraire théorique des « beaux messieurs de Paris ».

\*

Nous n'insisterons pas davantage sur la troisième critique adressée à la Constituante. L'étude des travaux de création des départements à l'assemblée, au comité de constitution, au comité de division s'étendent sur plus de six mois et il a fallu un temps au moins égal pour la division en districts et en communes.

Des dizaines de contre-projets ont été élaborés, soumis, retirés, débattus, rejetés, aux cours des débats de l'assemblée. Dans les comités, des milliers de réclamations ont été étudiées et résolues.

Une immense bonne volonté, de toutes parts : voilà la caractéristique de travaux qu'on ne saurait sérieusement accuser d'avoir été bâclés. Sur ce point, je l'espère, le lecteur est, maintenant, convaincu.

## APPENDICE

---

### LES MODIFICATIONS APPORTEES AUX DÉPARTEMENTS DEPUIS 1790

La Constituante n'a jamais prétendu légiférer « ad æternum », ni emprisonner les générations à venir dans le cadre des départements. Elle a édicté une réforme d'opportunité, toujours modifiable, au nom même de l'opportunité. C'est un historien dont le républicanisme n'est, certes, pas discuté qui nous l'affirme : « Ce n'est pas contredire la méthode de la Constituante, c'est, au contraire lui être fidèle que transformer les divisions de la France selon le vœu du temps présent » (1).

La Constituante pensait tellement peu faire œuvre éternelle que l'article 6 du décret du 26 février 1790 laisse les représentants libres de composer une nouvelle division territoriale, s'ils la jugent « plus convenable à l'intérêt budgétaire général, aussi bien qu'à celui des justiciables ». La loi du 12 décembre 1791 déclare, plus sagement, que ce droit de modification appartiendra uniquement au pouvoir central.

La Convention eut — le sait-on ? — l'idée de supprimer la division en départements : elle la jugea, un moment, contraire au principe de l'unité de la souveraineté nationale. Le Comité de législation de la Convention reçut, alors, des projets variés, sur lesquels nous reviendrons. Mais il ne s'y arrêta pas.

Quoiqu'il en soit, les gouvernements successifs de la France ne se privèrent pas de modifier les départements : ils en changèrent les chefs-lieux, le nombre et l'organisation intérieure. Ces changements, dont nous allons donner un rapide aperçu, ont toujours été l'œuvre du pouvoir central : la Convention procéda par décrets, le Consulat par des lois, le Premier Empire par des sénatus-consultes, la Restauration par voie d'ordonnances, la Monarchie de Juillet par des lois, le Second Empire par des lois, des décrets ou des sénatus-consultes, la Troisième République par des lois.

## I

### MODIFICATIONS DE CHEFS-LIEUX

La première modification de chef-lieu s'applique au Cantal : en 1794, Aurillac remplaça Saint-Flour.

(1) A. AULARD : *Etudes et leçons sur la Révolution Française*, 7<sup>e</sup> série, 1913.



## FRANCE

## Les départements actuels



## Légende

- ..... Limites d'Etats
- Limites de départements
- Chefs-lieux
- Anciens chefs-lieux
- ▨ Départements créés postérieurement au Décret du 4 Mars 1790

Un projet à la Convention, en date du 23 ventôse an III élevait à la dignité de chefs-lieux les villes de Cambrai, Soissons, Saint-Omer, Poligny, Parthenay, Sées, Corte et Montelimar, mais ne fut pas voté.

En 1800, Marseille remplaça Aix et Castres fut remplacé par Albi. En 1801, Saint-Lô supplanta Coutances ; Lille, Douai, en 1802 ; en 1810, La Rochelle remplaça Saintes et La Roche-sur-Yon, devenue Napoléon-Vendée, supplanta Fontenay-le-Comte, en 1811.

En 1871, enfin, Belfort, seule ville importante qui nous restait du Haut-Rhin, devint le chef-lieu du territoire de même nom (2).

## II

### MODIFICATION DU NOMBRE DES DÉPARTEMENTS

1. — Dès le début de 1791, les habitants du Comtat-Venaissin, sujets du Pape, demandèrent leur rattachement à la France. Le Saint-Père y consentit, par le traité de Tolentino (19 février 1791), signé avec Louis XVI. Réparties d'abord entre les Bouches-du-Rhône et la Drôme, ces populations, par décret du 25 juin 1792, formèrent le département du Vaucluse, chef-lieu : Avignon.

2. — La Savoie, annexée en septembre 1792, forma le département du Mont-Blanc, chef-lieu : Chambéry (Décret du 21 mars 1793).

3. — L'ancien territoire de Porrentruy et Délémont devint le département du Mont-Terrible, chef-lieu : Porrentruy (3) (Décret du 26 mars 1793).

4. — Nice, annexée le 31 janvier 1793, devint le chef-lieu des Alpes-Maritimes (Décret du 15 avril 1793).

5. — En 1793, le département d'Ile-de-Corse, chef-lieu : Ajaccio, se souleva, sous Paoli, qui demanda la protection britannique. Vaincue, l'île, par mesure d'humiliation, fut divisée en deux départements : le Golo, chef-lieu : Bastia et le Liamone, chef-lieu : Ajaccio (4) (Décret du 11 août 1793).

6. — Presque au même moment, Lyon se révolta également : la sanction fut identique. Le décret du 29 brumaire an II (19 novembre 1793) détache du Rhône-et-Loire les trois districts de Roanne, Montbrison et Saint-Etienne, pour former le département de la Loire, chef-lieu : Feurs, puis Montbrison et, enfin, en 1855, Saint-Etienne.

7. — Le Traité de La Haye (17 mai 1795) nous cède la Belgique que le décret du 14 fructidor an III (1<sup>er</sup> septembre 1795) divise en neuf départements : Lys, chef-lieu Bruges ; Escaut, chef-lieu Gand ; Dyle, chef-lieu Bruxelles ; Ourthe, chef-

(2) Pour toute cette question et celle traitée au paragraphe suivant, cf. la carte de la page 73 et MAGE : *La division de la France en départements*.

(3) Rattaché au Haut-Rhin, le 28 pluviôse, an VIII.

(4) Réunis à nouveau en un seul département, par le Sénatus Consulte du 19 Avril 1811.

lieu Liège ; Meuse-Inférieure, chef-lieu Maëstricht ; Jemmapes, chef-lieu Mons ; Sambre-et-Meuse, chef-lieu Namur ; Deux-Nèthes, chef-lieu Anvers (Ce dernier département fut supprimé par le décret du 25 ventôse an V, qui rejeta également la requête des Ardennais belges, sollicitant la création d'un département appelé « Eaux Minérales »).

8. — Le 21 juin 1793, une pseudo « convention rhéno-germanique », réunie sur les instances de Custine (5) vota l'annexion à la France de la rive gauche du Rhin. Par la suite, le sort des armes nous fut favorable et la Prusse dut ratifier cette conquête à Bâle, en même temps que l'Autriche l'acceptait à Campo-Formio. Le décret du 4 pluviôse an VI (3 janvier 1798) donna ainsi à la France quatre nouveaux départements : Roër, chef-lieu Aix-la-Chapelle ; Sarre, chef-lieu Trèves ; Rhin-et-Moselle, chef-lieu Coblentz et Mont-Tonnerre, chef-lieu Mayence.

9. — La loi du 28 floréal an VI (17 mai 1798) sanctionna le vœu de Genève et en fit le chef-lieu du département du Léman.

10. — Le sénatus-consulte du 28 fructidor an X (11 septembre 1802) créa, dans le Piémont récemment conquis, six départements : Pô, chef-lieu Turin ; Doire, chef-lieu Ivree ; Sezia, chef-lieu Verceil ; Marengo, chef-lieu Alexandrie ; Stura, chef-lieu Coni et Tanaro, chef-lieu Acqui.

11. — La République ligurienne donna, à son tour, naissance à trois départements : Gênes, chef-lieu Gênes ; Montenotte, chef-lieu Samo ; Apennins, chef-lieu Chivari (Décret du 17 prairial an XIII, 6 juin 1805).

12. — Les duchés de Toscane, Parme et Florence furent, également, morcelés ; le sénatus-consulte du 24 mai 1808 les groupa pour les diviser en quatre départements : Arno, chef-lieu Florence ; Méditerranée, chef-lieu Livourne ; Ombronne, chef-lieu Sienne et Taro, chef-lieu Parme.

13. — Lors d'un voyage impérial dans le Midi, la ville de Montauban réserva à l'Empereur un accueil si enthousiaste qu'il en fit le chef-lieu d'un nouveau département : le Tarn-et-Garonne, formé de cantons pris à cinq départements voisins : Lot, Lot-et-Garonne, Haute-Garonne, Gers et Aveyron (Sénatus-consulte du 4 novembre 1808).

14. — Les Etats Pontificaux, eux-mêmes, ne trouvèrent pas grâce devant Napoléon qui en fit deux départements : Tibre, chef-lieu Rome et Trasimène, chef-lieu Spolète (Sénatus-consulte du 17 février 1810).

15. — Après l'Italie, la Hollande. Elle forma neuf départements, créés par trois décrets successifs :

— Bouches-du-Rhin, chef-lieu Bois-le-Duc (Décret du 14 mai 1810) ;

— Bouches-de-l'Escaut, chef-lieu Middelburg (Décret du 15 mai 1810) ;

— Zuiderzée, chef-lieu Amsterdam ; Bouches-de-la-Meuse,

(5) Cf. Sur ce point de détail : LUCAS-DUBRETON : Kléber à Mayence, *Revue des Deux Mondes*, 1<sup>er</sup> Juin 1937, pp. 632-633.



chef-lieu La Haye ; Yssel, chef-lieu Zwoll ; Yssel-Supérieur, chef-lieu Arnheim ; Ems-Occidental, chef-lieu Groningue ; Ems-Oriental, chef-lieu Aurich et Frise, chef-lieu Leuwarden (Décret du 13 septembre 1810).

16. — Le Valais, annexé, forma le département du Simplon, chef-lieu Sion (Décret du 12 novembre 1810).

17. — Le décret du 26 décembre 1810 fit trois départements des villes hanséatiques : Ems-Supérieur, chef-lieu Osnabrück ; Bouches-de-l'Elbe, chef-lieu Hambourg et Bouches-du-Weser, chef-lieu Brême.

18. — Une modification fut apportée aux départements néerlandais par le sénatus-consulte du 27 avril 1811 qui créa le département de la Lippe avec des éléments de l'Yssel-Supérieur, de l'Yssel et de l'Ems-Occidental.

A ce moment, l'Empire est à son apogée : le décret du 21 septembre 1812 qui contient un recensement des départements en énumère cent trente ; il y avait, alors, des départements jusque dans les mers de Grèce (6).

19. — Hélas, les traités de 1814-1815 nous faisaient brusquement perdre toutes ces conquêtes et la France revenait aux frontières de 1792 ; les changements territoriaux allaient être moins fréquents.

20. — En 1860, la réunion de la Savoie et du Comté de Nice nous restitua deux départements : la Savoie (l'ancien département du Mont-Blanc) et les Alpes-Maritimes et nous donna un département nouveau : la Haute-Savoie (Loi du 23 juin 1860).

21. — Le Traité de Francfort nous priva de trois départements et nous obligea à créer le département de la Meurthe-et-Moselle et le Territoire de Belfort.

22. — Enfin, le Traité de Versailles nous rendit les trois départements alsaciens et lorrain, mais nous avons gardé la réforme de 1871 : la Meurthe et la Moselle n'ont point été reconstituées, le Haut-Rhin n'a pas repris Belfort.

Nous ne parlons ici qu'à titre de mémoire des départements coloniaux. La Convention en avait créé sept : Saint-Domingue formait à elle seule cinq de ces départements ; les deux autres étaient la Guyane et la Guadeloupe.

L'arrêté du 9 décembre 1848 a créé trois départements algériens. A l'heure actuelle, la France compte dix départements coloniaux qui sont, pour la plupart, surtout des circonscriptions électorales : Alger, Oran, Constantine, La Guadeloupe, la Guyane, la Cochinchine, l'Inde, la Martinique, la Réunion et le Sénégal.

(6) Les Iles Ioniennes sont, ainsi, citées comme divisées en trois départements : Ithaque, Corcyre et Mer Egée, mais on n'indique ni les chefs-lieux, ni les textes législatifs qui ont créé ces départements.

## III

## MODIFICATIONS DANS L'ORGANISATION INTÉRIEURE

Par décret du 26 février 1790, la France fut donc divisée en 83 départements, 544 districts et 6840 cantons.

Mais en créant le département, par crainte de la province et par amour de l'unité, la Constituante ne lui avait pas donné la vie.

Elle supprimait, surtout, un précieux représentant du pouvoir central : l'intendant. Dès le 10 septembre 1789, Target déclarait : « Les intendants cesseront toutes fonctions lorsque les administrations des départements seront en activité ». Mais les administrateurs départementaux ne devaient jamais pouvoir remplacer l'intendant.

En effet, l'organisation administrative départementale était aussi compliquée que dangereuse. L'administration du département comprenait une assemblée de 36 membres, élus pour 4 ans. Il n'y avait aucun lien entre elle et le pouvoir central ; le roi, seul, pouvait annuler un arrêté départemental contraire aux lois, mais à condition d'avoir le consentement de l'Assemblée Législative !

Se superposant à l'assemblée départementale, un Directoire départemental, sans pouvoirs précis, et une sorte de substitut, appelé Procureur-Syndic du département étaient élus. Ce procureur départemental était théoriquement puissant, puisqu'il avait la mainmise sur les pouvoirs collectifs départementaux, mais moins puissant, cependant, que le Procureur-Syndic de n'importe quelle commune ! Car le département était faible au regard de la commune, fortement organisée, avec son corps municipal — subdivisé en conseil et bureau exécutif — et son syndic-procureur.

Le département pouvait entraver sans peine l'exercice du pouvoir central et la commune, élément d'anarchie indiscutable, ne se privait pas non plus d'annihiler les volontés du département. Tout fut mélangé dans cette administration singulière : affaires locales et affaires d'Etat et « l'anarchie spontanée devint l'anarchie légale » (7).

Sous la Convention, Saint-Just éleva cette conception administrative à la hauteur d'une théorie supérieure : « La division du territoire, s'écria-t-il (8), n'est que la division du peuple. Ce n'est point le sol qui forme un département, mais le département qui doit s'entendre de la portion qui l'habite. Je regarde donc la division du département comme une division en 85 tribus de la population et non comme une division du territoire en 85 parties ».

Sur un certain point, la Constitution de l'an III paracheva cette œuvre : la Constituante avait détruit la province ; elle détruisit la commune, en faisant disparaître toutes celles (c'est-à-dire, à l'époque, presque toutes) qui n'avaient pas 5.000 habitants. On ne les connut plus que dans le cadre du canton, que par la

(7) TAINÉ : *Op. cit.*

(8) Discussion du rapport de CONDORCET sur la Constitution de 1793.

réunion de leurs « agents municipaux », un par commune. Ce qui excuse cette mesure, c'est qu'on la conçut sans doute comme une réaction contre l'anarchie tyrannique de la commune — déjà combattue par la loi du 22 août 1795 et le décret du 14 frimaire an II qui supprimait les districts.

L'assemblée départementale fut remplacée par un directoire de cinq membres élus, mais destituables et surveillés par un commissaire nommé par le pouvoir central ; réaction salutaire, au moment où elle s'opéra.

La loi du 28 pluviôse an VIII revint, en somme, au système de l'intendant unique, en créant le Préfet, assisté d'un Secrétaire Général, d'un Conseil Général, d'un Conseil de Préfecture, toutes ces autorités administratives étant nommées par le pouvoir central.

Les districts furent rétablis en partie (362 sur 544) sous le nom d'« arrondissements communaux » (9) ; le canton — dont le nom n'était plus cité — ne servit plus, semble-t-il, que de cadre à la juridiction provisoire (10) des juges de paix. La commune enfin, principal élément d'anarchie, fut mise au pas : maires et adjoints furent nommés par le Chef de l'Etat, s'il s'agissait de communes de plus de 5.000 habitants, et par le Préfet pour les autres.

L'ordre administratif étant rétabli par des mesures imposées par les circonstances, le calme étant revenu, il fallut bien donner la vie aux cadres que l'on avait créés. La pierre d'achoppement fut, comme toujours en ce cas, le budget. C'est la loi du 20 messidor an IV qui, pour la première fois, distingua les dépenses de l'Etat des dépenses départementales ; la loi du 15 frimaire an VI y ajouta les dépenses municipales. Mais les domaines de chacune de ces dépenses étaient, en fait, confondus.

La loi du 2 ventôse an XIII permit aux conseils généraux de voter des « centimes facultatifs », mais l'Empire, sans cesse à court d'argent, s'attribua, sans vergogne, lesdits centimes qui n'avaient jamais tant mérité leur nom de « facultatifs » ! Deux décrets des 9 avril et 16 décembre 1811 constituèrent, avec certaines routes et certains monuments, les premiers biens départementaux ; mais il fallut attendre la grande loi du 10 mai 1838 pour que le département eût, vraiment, une vie propre, une personnalité morale, des propriétés et domaines, des ressources, un budget, des pouvoirs organisés et puissants.

De cette loi, suite logique de celle de 1831, comme des grandes lois de 1884 et de 1930, nous ne dirons rien de plus pour l'instant ; nous aurons l'occasion de les retrouver plus d'une fois au cours de ce travail.

Au XIX<sup>e</sup> et au XX<sup>e</sup> siècle, en effet, les pouvoirs du département devaient augmenter dans une telle mesure qu'il y a presque aussi loin du département de 1938 au département de 1790, que de ce dernier à l'organisation administrative de l'ancien régime !

(9) Un arrêté du 17 ventôse an VIII créa les sous-préfets et leur attribua les fonctions des anciens subdélégués de districts.

(10) « Les juges de paix continueront à exercer leurs fonctions jusqu'à ce qu'il en ait été décidé autrement » (art. 2 de la loi du 28 ventôse an VIII).



# DEUXIÈME PARTIE

## DU DÉPARTEMENT A LA RÉGION

---

### CHAPITRE PREMIER

#### LES PREMIERS ADVERSAIRES DE LA DIVISION DÉPARTEMENTALE

---

##### I

#### LE FEDERALISME GIRONDIN

*« Ils mirent contre eux les apparences.  
C'est en cela que consista le crime de leur  
fédéralisme ».*

(A. MATHIEZ : *Girondins et Montagnards*).

La Convention n'avait pas beaucoup prisé la division départementale : elle avait ordonné la création d'un *Journal des Mines*, dirigé par Coquebert de Montbret, lequel faisait paraître régulièrement des notices géographiques sur chacun des départements. Dès le début (Ain, Aisne, Basses-Alpes), il critiqua leur configuration, mais, s'il se déclarait partisan d'une refonte du territoire en régions physiques, Montbret ne se livrait à aucune critique sérieuse d'ordre administratif.

Du morcellement départemental était née la tyrannie de chaque département, et, par dessus ces quatre-vingt-trois tyrannies, la tyrannie parisienne qui voulait s'imposer à tous au nom de l'ordre et de l'unité.

Unanimentement, les départements craignaient Paris. Contre Paris, qui, par ses « journées » (5-6 Octobre, 10 Août, 21 Juin) ébranlait et réduisait à rien le pouvoir central, ils s'unirent presque spontanément.

Dès la fin de 1790, un certain nombre de départements, se sentant isolés, à la fois, de leurs anciens cadres et du gouvernement parisien, proposèrent à d'autres départements d'échanger avec eux une correspondance suivie (1). Avant d'en référer à l'Assemblée ou au Roi, comme la loi l'exigeait, les départements préféraient s'entendre entre eux. Grave symptôme : pendant deux ans (août 1790-août 1792), la France va vivre sous le régime du départementalisme et 83 petites républiques exerceront, chacune dans sa sphère, une puissance réelle.

Cette indépendance leur échappera le 10 août : à cette date, la Commune de Paris, en réponse à l'insolent manifeste du duc de Brunswick, inaugurerait l'ère de sa dictature municipale.

Dès lors, une lutte très curieuse, et fort mal connue, va s'engager entre les municipalités et les directoires des départements ; entre le municipalisme et le fédéralisme. Cette terminologie pourrait faire croire à une querelle d'ordre administratif. Il n'en est rien ; ici encore, les mots nous abusent : l'explication, plus profonde, est d'ordre social.

Les municipalités étaient élues au suffrage au premier degré par les citoyens actifs, justifiant d'un cens égal à trois journées de travail : leur base était populaire ; elles représentaient les masses, toujours sensibles à la démagogie. Les directoires départementaux étaient élus au second degré par les délégués des citoyens actifs justifiant d'un cens de trois cents ou quatre cents journées de travail : c'étaient des représentants des bourgeois qui avaient quelque chose à défendre contre l'anarchie envahissante. La lutte était fatale ; elle prit d'abord un tour protocolaire : on se disputa le pas dans les cérémonies officielles, puis on se querella à propos des établissements hospitaliers, d'assistance, d'instruction. Prétextes qui dissimulaient mal le désir de la bourgeoisie de freiner l'élan revendicateur, d'empêcher la révolution politique de se terminer en révolution sociale.

L'écho de ces querelles s'amplifia à la Convention : les Girondins étaient de l'avis des directoires départementaux (2) ; les Montagnards ne voulaient dépendre que du « peuple ». À travers les rivalités de personnes et au-dessus d'elles, sans doute, c'était le grand différend que Proudhon a signalé en ces termes : « résultat inévitable d'un système où l'on mettait d'un côté la souveraineté métaphysique, de l'autre toutes les réalités du domaine national » (3). Ce serait une étude intéressante à faire que de comparer la politique sociale des municipalités girondines et celle des municipalités montagnardes.

L'opposition des deux tendances se manifesta à la Convention, en février 1793, quand Condorcet déposa son rapport sur la nouvelle constitution (4). Presqu'immédiatement, éclata l'insurrection vendéenne. En même temps, la misère augmentait. Les

(1) L. DUBREUIL : *Op. cit.*

(2) Le montagnard BAUDOT écrit dans ses Mémoires : « Les Girondins voulaient arrêter la Révolution sur la bourgeoisie ».

(3) PROUD'HON : *Op. cit.*, chapitre VIII : Cause de l'échec des fédérations.

(4) Cf. A. MATHIEZ : *Op. cit.*

montagnards commencèrent, alors, à parler de lois agraires et de réquisitions sur les subsistances ; les bourgeois de la Gironde s'affolèrent. Le 10 mars, Vergniaud se livra à une attaque violente de ces projets et, le même jour, une émeute, suscitée par les Girondins, éclata, à Paris, contre les Montagnards. Cependant, le 24 avril Robespierre laissa échapper, à la tribune, une phrase, grosse de portée, en affirmant que la propriété n'était qu'« une institution sociale, non un droit naturel » !

Dès cet instant — que Jaurès considère comme « historique » — les Girondins comprirent dans quel sens la Montagne entendait conduire la discussion : pour elle, la constitution nouvelle serait « sociale » ou ne serait point.

Le vrai débat était, maintenant délimité : pour continuer à discuter le projet de constitution, la Convention décida d'attendre le retour des commissaires aux armées ; or, ceux-ci étaient, tous, montagnards. Les Girondins ne comptèrent plus, alors, que sur les départements pour s'opposer, par la force d'inertie, aux réformes qui seraient, inévitablement, votées. Leur espoir venait de ce que plus d'un directoire de département avait rédigé des adresses nettement girondines. Robespierre, qui le comprit, exprima ses craintes, à ce sujet, aux Jacobins et affirma nettement, le 10 mai, à la Convention qu'au-dessus de la puissance des assemblées départementales il y avait la souveraineté du peuple.

C'était l'époque des revers de Belgique et de Vendée. La Montagne, avec de grandes chances de succès, proposa un impôt progressif sur les riches. Vergniaud sentit que la Gironde allait être emportée par ce flot de démagogie montagnarde ; il eut un mot malheureux, mais significatif : « Aucun de nous ne mourra sans vengeance : nos départements sont debout ! » (20 mai 1793). Onze jours après, la populace envahit la Convention et celle-ci décréta d'accusation les vingt-deux chefs de la Gironde. Sur le plan parlementaire, la tragédie était jouée ; au soir de ce même jour, Robespierre écrivit sur son aide-mémoire personnel : « Pour vaincre les bourgeois, il faut rallier le peuple... » (31 mai).

\*

Les départements allaient-ils, selon le mot de Vergniaud, « venger » les Girondins ?

La Province accueillit fort mal cette nouvelle « journée » parisienne et les Girondins qui avaient réussi à s'enfuir firent figure de « martyrs » dans les villes qu'ils s'efforcèrent de catéchiser. Mais quel programme offraient-ils aux citoyens compatriotes ? Fédéralisme ? Le nom seul y était. Nous savons, maintenant, ce qu'est le fédéralisme et rien, dans les idées développées alors par les Girondins ne lui ressemble, de près ou de loin. Albert Mathiez, peu suspect d'amitié girondine, s'exprime très clairement sur ce point (5) : « Sans doute, le fédéralisme

(5) *Op. cit.*



dont les Montagnards les accusèrent n'était pas, de leur part, un plan préconçu et délibéré de démembrer la République indivisible. Si plusieurs d'entre eux, comme Buzot, La Réveillière, Gorsas, ont exprimé, dans leurs mémoires ou dans la presse, leurs préférences pour une large décentralisation à l'américaine, il serait tout à fait injuste d'imputer à l'ensemble du parti une politique séparatiste ».

De fait, les Girondins en fuite ne prêchèrent que la lutte contre Paris, tyran de la liberté et foyer de l'anarchie sociale. Si les faits semblent les représenter comme des fédéralistes actifs, voire des séparatistes, c'est qu'on examine trop superficiellement les faits.

Sans doute, le 7 juin 1793, le département de la Gironde avait réuni, à Bourges, une « Convention Nationale » ; le 20 juin, Buzot avait présidé, à Caen, l'« Assemblée centrale des départements réunis pour la résistance à l'oppression », qui groupait neuf départements, bretons et normands ; le Rhône-et-Loire se fédérait avec le Jura, l'Isère, les Bouches-du-Rhône et le Gers ; à Toulouse, une « fédération » s'ébauchait qui attirait à elle Marseille, Toulon, Nîmes et Montpellier et que Barbaroux, bien légèrement, rêvait d'appeler « République du Midi » (6)...

Mais qu'y avait-il, au fond, de séparatiste dans ces organisations ? Ce n'étaient, en fait, que des fantômes d'assemblées, de très vagues réunions et, bien plutôt, de petits groupements de résistance à la Montagne parisienne qui se dispersèrent au premier ordre venu de Paris.

Leur nom ? Il faut immédiatement se garder d'une confusion possible. En 1790, année de la « Fédération », ce mot n'avait que le sens de réunion, concours d'efforts communs. En 1793, il s'employait encore dans la même acception ; la Montagne, elle-même, usait de ce vocable sans s'en faire scrupule. Le 14 janvier 1793, la Section des Amis de la Commune de Paris réunit, aux Cordeliers, « des fédérés qui s'intitulent fièrement : assemblée fédérative des départements... Et pourquoi cette prise d'armes ? sous le prétexte, étrange et vague, de jurer la défense de la République, la mort des tyrans ! » (7). Plus de vingt ans après, on se « fédère » encore, dans le même sens du mot : le 25 avril 1815, pendant les Cent Jours, « la Fédération de Rennes s'arme pour défendre la liberté et l'Empereur » ; cette idée gagne la province et Paris : le 14 mai, Napoléon passe en revue, au Carrousel, 25.000 ouvriers fédérés (8).

Le doute n'est donc pas permis. La Montagne qui réunissait, le 14 janvier, à Paris, une « assemblée fédérative des départements » s'épouvantait un peu trop de celle que la Gironde assemblait à Caen le 20 juin ! Cependant, les foyers de rébellion girondine étant dispersés, la Convention y envoya des commissaires

(6) Cf. Madeleine ALBERT : *Le fédéralisme dans la Haute-Garonne*, Thèse de Lettres, Aix, 1931.

(7) MICHELET : *La Révolution*, la Convention, chapitre IX.

(8) Cf. LAVALLÉE : *Histoire des Français*, t. V, livre IV, sect. II, chap. 1

dont les proclamations firent habilement ressortir qu'au moment où la patrie était en danger et l'ennemi à nos portes, les Girondins décourageaient la résistance à l'étranger, en encourageant la résistance au gouvernement. En temps de guerre extérieure, toute guerre intérieure est un crime ; toute tentative pour adoucir les rigueurs que l'invasion étrangère commandait à la Convention était un appoint donné à ceux qui voulaient reprendre ce que la même Révolution leur avait fait perdre.

Presque partout, l'argument porta : Toulouse, pourtant fidèle à la Gironde, refit confiance à la Convention, uniquement parce que la patrie était menacée. Selon le mot de Lamartine (9) : « La France plaignit les Girondins persécutés, mais ne voulut pas s'anéantir pour les venger ».

Quand il le fallut, d'ailleurs, la Montagne employa des moyens plus énergiques : au besoin, elle extermina. C'est ainsi que Treilhard « pacifia » la Gironde qu'il rebaptisa « Bec d'Ambez » ; Lyon garda, longtemps, de ces tragiques semaines, un souvenir épouvanté...

Quoiqu'il en soit, le fédéralisme était écrasé pour longtemps. Mal exposé, mal compris, mal pensé, les circonstances, plus que les hommes, l'avaient trahi. Il prêtait trop le flanc aux critiques de contre-révolution et, devant l'invasion étrangère, de trahison. Par dessus tout, il n'avait rien de vraiment fédéraliste. Il cachait mal une vague anticentralisation, un vague antiparisiannisme. Il n'était ni un conflit politique entre l'extrémisme et le modérantisme, ni une controverse administrative entre l'unité et la fédération. Il était peut-être, déjà, une lutte entre la bourgeoisie et les masses populaires : « au fond du conflit, comme le remarque Mathiez, il y avait la question de la propriété » (10).

## II

### L'AVÈNEMENT DES IDÉES DÉCENTRALISATRICES ET LEURS PREMIÈRES APPLICATIONS

(DE LA RESTAURATION AU SECOND EMPIRE)

*« On attaque la centralisation quand on est de l'opposition ; on est trop heureux de s'en servir une fois arrivé aux affaires ».*

(P. DESCHANEL : *La décentralisation*)

En fait, que cela lui fût imposé par les circonstances ou que cela participât de sa ligne générale de conduite, la Révolution

(9) LAMARTINE : *Histoire des Girondins*, tome III, p. 30.

(10) *Op. cit.* En exposant (*La Révolution prolétarienne et le rénégat Kautsky*, 1918) l'idée de la transformation de la révolution bourgeoise en révolution socialiste, LÉNINE n'a fait, au fond, que transposer la théorie jacobine (Cf. sur ce point : G. ZINOVIEV : *Le léninisme*, chap. IV).

continua la centralisation monarchique et l'Empire, dans ce domaine, continua la Révolution, en l'aggravant : plus les frontières de la France se reculaient, plus la « main de fer » faisait sentir son étreinte.

Dès la chute de l'aigle, chacun ne rêva que de liberté : on respirait enfin. Le libéralisme, idée « avancée », fut à la mode : les libertés locales, partie intégrante de la liberté en général, à l'ordre du jour.

Il n'y eut pas, toutefois, de programme décentralisateur précis. Sous l'Empire, Royer-Collard avait osé écrire, non sans raison : « Nous sommes un peuple d'administrés, sous la main de fonctionnaires irresponsables, centralisés eux-mêmes sous la main du pouvoir dont ils sont les ministres ».

Une administration uniforme dirigeait les régions variées et toutes les décisions venaient de Paris. Paris, qui était devenu tout, n'était, pourtant rien autrefois et Chateaubriand ne se privait pas de le rappeler (11) : « Paris n'était point la capitale de la France ; c'était celle du domaine du Roi, grande commune qui agissait spontanément, que les autres communes n'imitaient pas et dont elles savaient à peine le nom. Saint-Denis en France, à raison de sa célébrité religieuse, était beaucoup plus connue que Paris. Dans le pays de la langue d'oc et même de la langue d'oye, il y avait des villes qui égalaient en richesse, surpassaient en beauté cette boueuse Lutèce dont Philippe-Auguste avait à peine fait paver quelques rues ».

Mais l'agrandissement du domaine royal avait profité à la capitale de ce domaine et les pouvoirs de cette dernière avaient, logiquement, suivi la marche ascendante des pouvoirs du roi. Une population nombreuse, de riches marchands, le siège de la Cour pendant de longues années, le Parlement, les Académies et Sociétés Savantes, tout cela faisait à Paris une situation que les autres villes du royaume ne pouvaient songer à concurrencer.

Était-ce juste ? Guizot (12) regrettait le temps où le roi n'était que « le juge de paix armé du royaume ». Benjamin Constant écrivait : « Le pouvoir local ne doit jamais entraver le pouvoir exécutif, mais il ne doit jamais en dépendre ». C'était une question d'équilibre à trouver.

Au début, dès le retour des Bourbons, la décentralisation plut à tout le monde. Les monarchistes y voyaient une réaction contre la centralisation impériale et, dès 1815, Villèle et Corbière réclamèrent la création de provinces. Fausse manœuvre : la gauche libérale s'opposa, dès lors, à ce qu'elle jugeait comme un retour à l'ancien régime. En 1818, Royer-Collard, soutenu par Berryer, échoua dans la même proposition.

Désormais, par un curieux retour, c'est la gauche qui va s'emparer de l'idée : elle ne séparera plus la décentralisation de la liberté ; elle espérera, en demandant l'affranchissement des pouvoirs locaux par l'élection, les retourner contre le gouverne-

(11) *Etudes historiques*, tome IV.

(12) *Histoire de la civilisation en France*.



ment. Mais celui-ci a compris : en 1819, c'est Villèle qui fait échouer le projet de Serres.

Dès lors, la décentralisation, disputée entre les deux tendances, deviendra un argument d'opposition, quelle que soit, d'ailleurs, cette opposition : du domaine théorique, la question passe sur le plan parlementaire (13). Une réforme, aussi malmenée, n'avait aucune chance de succès ; elle ne collectionna que des échecs : en 1821, échec de M. Siméon, Ministre de l'Intérieur ; en 1822, échec du second projet Royer-Collard.

Le 27 janvier 1829, l'affaire parut plus sérieuse : au discours d'ouverture de la session législative, Charles X annonça la présentation de lois sur l'administration des départements et des communes. Le 9 février suivant, de Martignac déposa à la Chambre deux projets qui rendaient électifs les conseils municipaux et d'arrondissement. La droite s'indigna qu'on abandonnât à l'élection ce qui jusqu'alors relevait de l'autorité royale ; la gauche protesta que le corps électoral envisagé par le projet ne comprenait que les notables les plus imposés et qu'un corps électoral aussi restreint ne pouvait que ridiculiser le suffrage. M. de Martignac, battu en deux scrutins successifs, dut retirer ses projets. Le 31 juillet, la session fut close et, le 9 août, M. de Polignac remplaça M. de Martignac. Sans avoir causé directement la chute du ministère, l'échec de la réforme avait incité le roi à demander à Martignac sa démission.

Désormais, la Restauration ne réagit plus contre la centralisation. Elle sembla accepter, comme un héritage de 1789, l'organisation administrative et départementale, au même titre que la fin des corporations, le Code Civil et la Légion d'honneur. On eût dit qu'elle comprenait vraiment qu'en fait de centralisation, la Révolution n'avait fait que continuer l'ancien régime...

\*

La Monarchie de Juillet eut l'honneur d'ouvrir la première brèche au système du Consulat : la Charte de 1830 était pleine de promesses sur le recrutement des autorités locales.

Un mouvement d'opinion s'en suivit, encouragé par les écrivains et les poètes. Barbey d'Aurevilly écrivait dans la *Revue de Caen* : « Paris, depuis quarante ans, absorbe toutes les forces vitales de la France... Notre mission politique, la voici : unité politique, variété communale. C'est la décentralisation que nous réclamons : elle est là, toute frémissante ! » George Sand, Balzac servaient ce mouvement en exaltant les paysans ou en décrivant la province ; Gérard de Nerval, si parisien qu'il fût, chantait le Valois ! Une « association littéraire des provinces » s'était créée vers 1833.

Pour une fois, le gouvernement ne se laissa pas distancer par

(13) Cf. Ch. H. POUTHAS : *Les projets de réforme administrative sous la Restauration*, dans la *Revue d'Histoire Moderne*, 1926, tome 1<sup>er</sup>.

l'opinion : il s'efforça de tenir les promesses incluses dans la Charte.

La loi du 21 mars 1831 organisa les conseils municipaux. Ceux-ci, appelés « corps municipaux », étaient composés d'un maire et de deux adjoints, nommés pour trois ans par le roi, si la commune avait plus de 3.000 habitants, sinon par le préfet, et de conseillers municipaux, élus au suffrage censitaire avec adjonction des capacités (Paris eut un régime spécial, fixé par la loi du 20 avril 1834).

La loi du 18 juillet 1837 fixa les attributions et les pouvoirs du maire : on lui reconnut un pouvoir propre, l'administration centrale n'ayant que le droit de « surveiller, annuler, réformer ou suggérer » (14) !

La loi du 22 juin 1833 organisa les conseils d'arrondissement et les conseils généraux. Ceux-ci furent composés d'un conseiller par canton, élu pour 9 ans au suffrage censitaire. L'assemblée était présidée par le doyen d'âge ; les séances n'étaient pas publiques. Mais la loi du 10 mai 1838 qui fixa les pouvoirs de ces conseils généraux leur donna le droit de voter les centimes additionnels et les emprunts départementaux (La loi du 20 avril 1834 détermina le régime spécial de Paris et de la Seine : un conseil général de 44 membres, deux conseils d'arrondissement : Saint-Denis et Sceaux).

Sans doute, les pouvoirs du gouvernement restaient très étendus : le roi pouvait révoquer les maires, dissoudre les conseils ; le préfet pouvait suspendre leurs présidents ou ajourner leurs décisions ; les cas d'annulation, les besoins d'autorisation étaient nombreux. La France avait, toutefois, des représentants locaux organisés, disposant de pouvoirs propres déterminés. Le premier pas était fait vers la décentralisation active.

\*

La Révolution de 1848 amena le grand espoir d'une vraie et complète décentralisation réclamée par Lamennais, Odilon Barrot, Proud'hon, Le Play, Auguste Comte, Montalembert, Garnier-Pagès et Jules Simon. Lamartine s'écriait, lyrique et excessif : « Réveillez-vous, enfants de la Gironde ! »

L'engouement pour le suffrage universel, idole du jour, arracha à l'assemblée le vote de l'élection des conseils locaux : Michel Chevallier allait obtenir d'elle le vote d'un projet général de décentralisation administrative, déjà transmis au Conseil d'Etat pour étude, quand survint la dissolution de l'assemblée, le 2 décembre 1851...

(14) Ce sont les expressions dont se sert, alors, la doctrine, cf. MACAREL : *Droit administratif*, t. I, chap. 1, titre IV, sect. 5.

## III

LA DECONCENTRATION DU SECOND EMPIRE  
ET LE PROGRES DES THESES DECENTRALISATRICES

*« Considérant qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près.... »*

(Préambule du Décret du 25 Novembre 1852, attribué à l'Empereur).

Le coup d'Etat avait amené au pouvoir un homme qui n'était pas ennemi de la décentralisation. Certains de ses amis s'étaient même nettement prononcés en faveur de ces idées : Morny se plaignait déjà qu'on ne pût « remuer une pierre, creuser un puits sans la permission ou le contrôle du pouvoir central ».

Mais, avant toute chose, au début de 1852, il s'agissait de consolider un régime neuf et l'extension immédiate des pouvoirs locaux eût risqué d'affaiblir le gouvernement central.

L'opinion attendait la décentralisation ; ce fut la déconcentration qu'elle obtint. Il est vrai que le décret du 25 mars 1852 qui la créait s'intitulait : « Décret sur la décentralisation administrative ». Son article premier résume parfaitement tout le contenu de la réforme : « Les préfets continueront de soumettre à la décision du Ministre de l'Intérieur les affaires départementales et communales qui affectent directement l'intérêt de l'Etat, telles que l'approbation des budgets départementaux, les impositions extraordinaires et les délimitations territoriales, mais ils statueront, désormais, sur les autres affaires départementales et communales qui, jusqu'ici, exigeaient la décision du Chef de l'Etat ou du Ministre de l'Intérieur ».

Au fond, il n'y avait, là, qu'une mesure de bonne administration ; on donnait aux agents du gouvernement ce qu'on enlevait au gouvernement lui-même : les pouvoirs locaux n'y gagnaient rien.

L'opinion l'avait bien senti. Jamais, peut-être, la France n'a été sensible à l'opinion publique autant qu'à cette époque où la presse vivait sous le régime de l'autorisation et de l'avertissement. Les journaux qui ont le plus d'influence sont, dans de telles circonstances, ceux qui se passent sous le manteau, tant l'esprit français, essentiellement frondeur, a le goût de ce qui est interdit!

D'ailleurs, la décentralisation était une question d'actualité : le monde entier en discutait (15). L'Italie luttait en faveur de la centralisation qui lui apporterait l'unité ; la Hongrie demandait la liberté à la décentralisation ; l'Autriche cherchait un moyen terme dans un fédéralisme que l'Allemagne allait trouver à la

(15) Cf. Sur ce point, PROUD'HON : *Op. cit.*



suite de sa guerre victorieuse contre la France ; la Suisse et les Etats-Unis étaient, pour les décentralisateurs, deux exemples sans cesse cités.

En 1861, Odilon Barrot, dans un ouvrage qui a le ton d'un pamphlet « De la centralisation et de ses effets », se livra à une attaque virulente contre la centralisation qui « tyrannise, abolit toute initiative individuelle, écarte le citoyen de la politique ». Mais le programme décentralisateur d'Odilon Barrot était modéré ; tout ce qu'il réclame, nous l'avons obtenu aujourd'hui. Le ton, surtout, de la réclamation, enthousiasma l'opinion : « C'est ce peuple, écrivait-il, qui peut improviser un gouvernement en vingt-quatre heures, que vous déclarez radicalement incapable de pourvoir à son ménage quotidien ! Par la plus étrange des contradictions, ce sont les gouvernements mêmes qu'il a formés et tirés de ses entrailles qui se permettront de lui interdire la gestion de ses plus minimes affaires ! Ils lui reconnaîtront le droit de choisir le Chef de l'Etat ; ils lui refuseront celui de nommer leur maire ! Ils lui contesteront la capacité pour réparer un clocher ou régler ses affouages et ils lui reconnaîtront, par exemple, la capacité de voter l'annexion de leur pays à un pays étranger ! ».

Déjà, la loi du 5 mai 1855, dans son article 7, disposait que les conseillers municipaux seraient élus, pour cinq ans, au suffrage universel, les maires et les adjoints restant nommés, selon l'importance des villes, par l'Empereur ou par le Préfet.

Mais Napoléon III pensa calmer davantage l'opinion en promulguant, par le décret du 13 avril 1861, qui modifiait le décret de 1852, une liste de 66 cas nouveaux dans lesquels la décision du préfet se substituait à celle du Ministre. L'Empereur semblait ne vouloir se préoccuper que de bien administrer ; il l'écrivit lui-même, à Rouher, le 24 juin 1863 : « Comment comprendre que telle affaire communale, d'une importance secondaire, et ne soulevant, d'ailleurs, aucune objection, exige une instruction de deux années au moins, grâce à l'intervention obligée de onze autorités différentes ? » (16).

Le remède, selon le souverain, c'était la « décentralisation », mais chacun savait que, sous ce nom, Napoléon III entendait la déconcentration et cette confusion ne trompait point les auteurs de l'époque.

En 1864, Béchard publia un ouvrage, intitulé « Du projet de décentralisation administrative annoncé par l'Empereur », dans lequel, dès l'abord, il précise ce que c'est, vraiment, que décentraliser : « Décentraliser, c'est rendre à la libre expansion de la vie sociale tout ce que les nécessités de l'ordre public ne commandent pas de lui enlever ; c'est concilier l'imperium politique — cette clef de voûte de l'édifice social — et l'autonomie locale sans laquelle il n'y a plus, dans un Etat, de vie publique. »

L'année suivante, une brochure, d'apparence insignifiante,

(16) Notre administration n'a depuis fait aucun progrès. Cf. *Infrà*, pp. 243-244.

« Un projet de décentralisation, 1865, Nancy », allait connaître un retentissant succès. L'opuscule était anonyme, mais suivi de lettres d'approbation, signées des plus grands noms de l'époque, choisis dans toutes les parties de l'opinion : Odilon Barrot, Berryer, de Broglie, Dufaure, Duvergier de Hauranne, Falloux, Jules Favre, Jules Ferry, Garnier-Pagès, Guizot, d'Haussonville, de Montalembert, Pelletan, Casimir Périer, Prévost-Paradol, Jules Simon (17). C'est ce qu'on a appelé, depuis, l'« Ecole de Nancy » et le « Programme de Nancy ».

Dès le début, le ton était vif et décidé : « Tout le monde parle, aujourd'hui, de la décentralisation : en parler beaucoup n'est pas un mal ; en faire un peu serait un bien. » Le but de l'ouvrage était « d'aider au mouvement décentralisateur, d'arriver, par le tranquille exercice des libertés locales, à la possession, innocente et incontestée, de la liberté politique ». On critiquait ouvertement les décrets décentralisateurs qui « augmentent encore les pouvoirs du préfet, tyranneau local ». On blâmait le régime de tutelle auquel étaient soumis les pouvoirs locaux : « Tandis que, par nos représentants, nous votons, chaque année, un budget de deux milliards (!), nous sommes déclarés incapables de dépenser dix écus, à moins que le gouvernement ne soit consulté et n'approuve ». « Restreindre l'Etat n'équivaut pas du tout à affaiblir le gouvernement ; on peut rester libre sous un gouvernement fort ». Ce qu'il faut avant tout, c'est que chaque pouvoir évolue dans son propre domaine : « les affaires de la commune à la commune, les affaires de l'Etat à l'Etat ». Ce qu'il faut, ensuite, c'est redistribuer les pouvoirs locaux : « fortifier la commune, vivifier le canton, supprimer l'arrondissement, élargir le département ». Le régionalisme apparaissait déjà sous ce dernier trait du programme qui souhaitait, « in fine », de voir « lever l'interdiction qui empêche les conseillers généraux des départements contigus de conférer entre eux par délégués ».

Le programme de Nancy eut un immense retentissement. Nul doute que l'Empereur l'ait lu et approuvé : dans les années qui suivirent, deux lois — nettement décentralisatrices cette fois — furent promulguées.

La loi du 18 juillet 1866 publiait une liste de seize cas, dans lesquels les conseils généraux statueraient souverainement si, dans un délai de deux mois, un décret impérial n'avait suspendu l'exécution de leur délibération.

La loi du 24 juillet 1867 étendait les pouvoirs des conseils municipaux, tels que définis par la loi de 1837 ; elle leur accordait le droit de voter des centimes additionnels et leur permettait, dans dix cas, de se passer de l'autorisation préfectorale.

A entendre l'Empereur lui-même, ce n'était qu'un commencement. Dans son discours du trône de 1869, il annonçait la création de « conseils cantonaux » et, le 24 février 1870, il désignait

(17) Il y a, également, parmi les lettres publiées à la fin de l'ouvrage, beaucoup de noms d'inconnus : avocats, notaires, officiers, nobles, propriétaires terriens...

une « commission extraparlamentaire de décentralisation » : cinq mois plus tard, nos premiers revers en interrompaient les travaux.

## IV

## LE « FEDERALISME » DE LA COMMUNE DE PARIS EN 1871

*« La Commune n'était, à mes yeux, qu'une chose : la décentralisation des pouvoirs ».*

Gustave COURBET, au 3<sup>e</sup> Conseil de Guerre de Versailles, audience du 14 Août 1871. Compte-rendu sténographique, fasc. 9 page 66).

Depuis 1830, la décentralisation suivait, régulièrement, une marche ascendante ; la Monarchie de Juillet, la Seconde République, le Second Empire l'avaient, tour à tour, adoptée et favorisée. A la veille même de la guerre étrangère, une refonte totale de la vie locale, sur des bases décentralisées, était à l'étude ; la guerre civile en retarda de près de quinze ans l'éclosion. On peut dire, sans exagérer, que la Commune porta, à la fois et pour longtemps, un coup terrible au socialisme et à la décentralisation. Ne nous occupons, ici, que de cette dernière.

Les « communeux » (l'épithète de « communards » ne leur a été donnée que bien plus tard) se préféraient un autre nom : celui de « fédérés ». Sans doute était-ce, au sens strict, l'appellation de tout membre de la « Fédération de la Garde Nationale », mais ces mots de « fédération, fédéré, fédéralisme » semblent avoir eu, à l'époque, une vertu quasi-magique.

« L'époque de la Commune a été celle des fédérations — remarquait un membre du Parquet, lors des débats d'un des nombreux procès consécutifs à l'émeute —. Il y a eu la fédération des maires, la fédération de la garde nationale, la fédération des francs-maçons, la fédération des artistes. Toutes ces fédérations, sans excepter cette dernière, ont fait de la politique » (18). Sans doute, mais cette politique n'était pas de la politique fédéraliste, pour cette simple raison que personne — pas plus les fédérés que les autres ! — ne savait exactement ce qu'était le fédéralisme.

Jamais un mouvement n'a autant abusé d'une étiquette ; jamais une émeute n'a autant porté préjudice à une idée. En

(18) Conclusions de M. le Substitut DUBOIS, 10<sup>e</sup> Chambre Correctionnelle, audience du 17 Août 1871.



parlant de « franchises locales, d'émancipation communale », en plantant ces drapeaux théoriques sur les ruines d'une ville qu'elle livrait à l'incendie, la Commune, à l'aide d'une confusion incroyable, a rejeté sur la décentralisation le discrédit qui s'attachait à son pseudo-fédéralisme. Elle a retardé de quinze ans les mesures mêmes qu'elle réclamait à grands cris.

Il m'a semblé utile et intéressant de démontrer que le « fédéralisme » de la Commune, sur lequel tant d'auteurs ont discuté, est, au sens précis du mot, *inexistant*. J'en ai, je le crois, trouvé les preuves tant dans les comptes rendus des Conseils de Guerre de Versailles que, surtout, dans les colonnes du *Journal officiel de la Commune* (19). Ce Journal Officiel fournit, en effet, les seuls renseignements vraiment intéressants : aux Conseils de Guerre, les « communeux » sont restés muets, ou à peu près, sur leur « fédéralisme », et les Commissaires du Gouvernement se sont bien gardés de les interroger sur ce point, peu disposés à donner de la publicité, même indirecte, à des idées qu'ils redoutaient d'autant plus qu'ils les connaissaient moins !

\*

Peut-être faut-il voir la source du fédéralisme « communeux » dans les doctrines, elles-mêmes fort imprécises sur ce point, de la première Internationale. Un de ses organes (20) écrivait à l'époque : « Pour à présent, le rôle de l'Internationale consiste seulement à organiser les ouvriers par corporations, par localités, puis à les fédérer de région à région, de nation à nation et à réunir, en un seul faisceau, tous ces groupes corporatifs et locaux ». Corporation, région, faisceau, nation, certains de ces mots choqueraient, sans doute, aujourd'hui les tenants de l'Internationale ; ne les retenons que comme preuve de l'imprécision des idées...

Ou bien certains chefs de la Commune avaient lu le « Principe fédératif » de Proudhon, mais, en ce cas, ils se l'étaient bien mal assimilé et Proudhon lui-même ne les eût certes pas reconnus pour les siens.

En vérité, personne, alors, ne savait ce qu'il adviendrait même du régime, encore moins ce que serait l'organisation administrative du lendemain. Le gouvernement, le premier, donnait l'exemple de l'indécision. Le 18 mars 1871, la délégation des députés et maires de Paris allait demander à Picard, ministre de l'Intérieur, de s'entendre avec ses membres « sur les modifications à apporter au système gouvernemental ». Picard répondit par de vagues formules et le général d'Aurelles de Paladines, commandant en chef la garde nationale, déclara « que le sort de la France était entre les mains des municipalités et qu'il abandonnait toute initiative »...

(19) Par abréviation : J.O.C., dans les pages qui suivent.

(20) *L'Internationale*, organe de la section bruxelloise, n° du 27 Mars 1870.

On sait comment la Commune devint maîtresse, sans coup férir, d'un Paris abandonné par son gouvernement. Alors, commença l'ère des proclamations. Son *Journal Officiel* en contiendra jusqu'à cinq ou six par jour ! Loin de moi l'idée de proposer ici la lecture de cette prose claironnante dont il n'est nécessaire de retenir que les passages les plus caractéristiques.

Dès le 21 mars 1871 (21), Duval, « commandant-délégué à l'ex-préfecture », affirma : « Paris est une ville libre ; sa puissante centralisation n'existe plus. Elle n'a pas l'intention de se séparer de la France, mais, seulement, de lui dire : oppose-toi à l'oppression, comme je m'y suis opposé ».

Le lendemain, la Commune annonça des élections municipales au suffrage universel. C'était une nouveauté : la loi du 5 mai 1855, dans son article 14, disposait, en effet, qu'à Paris (et à Lyon) le conseil municipal serait nommé, tous les cinq ans, par l'Empereur, alors que, dans toutes les autres communes de France, il était élu au suffrage universel. La nouvelle mesure devait donc être très populaire : députés et maires de Paris en étaient partisans, mais ils n'osaient reconnaître à la Commune le droit de la promulguer. La Commune n'hésita pas à prendre cette responsabilité : sa théorie semble s'enfler d'un municipalisme parisien, en un vague municipalisme général (22) : « Le droit de la cité est aussi imprescriptible que celui de la Nation, dit-elle aux futurs électeurs. La Cité doit avoir, comme la Nation, son assemblée qui s'appelle, indistinctement, assemblée municipale ou communale ou commune. C'est une telle assemblée : la ville libre dans le pays libre, que vous allez fonder ».

Lyon, qui n'avait pas non plus de conseil municipal élu, ressentit le même enthousiasme ; le 24 mars, sa « délégation communale » écrivit à Paris : « dix-huit bataillons de la garde nationale (lyonnaise) sont heureux de se fédéraliser (*sic*) avec les bataillons de Paris (23). Le même jour — 24 mars 1871 — la Commune était proclamée à Marseille ; le 25, à Toulouse ; le 28, à Alger ; le 29, au Creusot ; au début d'avril, à Limoges, à Guéret, à Vierzon, au Mans, mais, partout ailleurs qu'à Paris, avec un égal insuccès.

L'idée de fédération des communes apparut, pour la première fois, le 27 mars dans un article anonyme du *Journal Officiel de la Commune*. Il y était écrit que la Commune de Paris devait rédiger « sa charte » ; on affirmait ensuite : « Fédérée avec les communes de France déjà affranchies, elle devra, en son nom et au nom de Lyon, de Marseille, et bientôt, peut-être, de dix grandes villes, étudier les clauses du contrat qui devra les relier à la Nation ».

Cette idée de contrat, essentiellement proud'honienne, se retrouve dans une proclamation, datée du 23 mars, des délégués

(21) *J.O.C.*, 22 Mars 1871.

(22) *J.O.C.*, 25 Mars 1871.

(23) *J.O.C.*, 26 Mars 1871. — A Paris, 215 bataillons, sur 266. s'étaient fédérés.

parisiens de l'Internationale : « L'indépendance de la Commune, y lit-on, est le gage d'un contrat dont les clauses, librement débattues, feront cesser l'antagonisme des classes (*sic*), l'autonomie de la Commune, enlevant tout caractère agressif aux revendications des travailleurs ». Parfois, s'élève, aussi, une critique imprécise de la centralisation : « Centralisateur à outrance, centralisateur par goût et par système, l'exécutif nous précipitait vers la forme la plus parfaite, la plus matérielle de la centralisation administrative : vers la royauté. Que les partisans de la république centraliste y réfléchissent » (24). Parfois, encore, un vague proud'honisme reparait. « Paris s'est soulevé pour reconquérir et assurer, dans l'avenir, l'indépendance à toutes les communes de France et aussi à tous les groupes supérieurs : cantons, départements ou provinces, reliés entre eux par un pacte alors vraiment national. La Commune aura le droit d'agir ainsi en face d'un pouvoir central qui, réduit à sa fonction, ne serait plus que le gardien et le défenseur des intérêts généraux » (25). Il y a, sans doute, au milieu de tout cela, un souvenir indiscutable (pacte, état gardien) de Proudhon. J.-B. Clément n'écrivit-il pas, d'ailleurs, deux jours plus tard : « Les pauvres, les travailleurs, les honnêtes gens sont des rouges ; vous en êtes et la nature en est ; Lamennais et *Proudhon* en étaient et Dieu, s'il existait, serait avec nous ! » (26).

Cependant, les élections eurent lieu et la Commune s'installa à l'Hôtel de Ville. Lors de cette cérémonie d'installation, Beslay, doyen d'âge de la Commune prononça un discours, inspiré, semble-t-il, directement, du Programme de Nancy (27) : « L'affranchissement de la Commune, c'est l'affranchissement de la République elle-même ; chacun de ses groupes sociaux va retrouver sa pleine indépendance et sa complète liberté d'action. La Commune s'occupera de ce qui est local ; le département s'occupera de ce qui est régional ; le gouvernement s'occupera de ce qui est national » (28).

Toujours la même imprécision ! Le seul texte qui précise — ou tente de préciser — le programme administratif de la Commune est sa « Proclamation au Peuple Français », en date du 19 avril 1871 (29). Nous croyons intéressant d'en reproduire ci-dessous l'essentiel :

« L'autonomie de la Commune étendue à toutes les localités de la France et assurant à chacune l'intégralité de ses droits... L'autonomie de la commune n'aura pour limite que le droit d'autonomie, égal pour toutes les autres communes adhérentes au contrat dont l'association doit assurer l'unité française.

« Les droits inhérents de la Commune sont :

« — le vote du budget communal ; la fixation et la répartition de l'impôt ; la direction des services locaux ; l'organisation de la

(24) *J.O.C.*, 30 Mars 1871

(25) *J.O.C.*, 1<sup>er</sup> Avril 1871.

(26) *J.O.C.*, 3 Avril 1871.

(27) Cf. *Suprà*, page 89.

(28) *J.O.C.*, 2 Avril 1871.

(29) *J.O.C.*, 20 Avril 1871.



magistrature, de la police intérieure et de l'enseignement ; l'administration des biens appartenant à la Commune ;

« — le choix, par l'élection ou le concours, avec la responsabilité et le droit de contrôle permanent et de révocation, des magistrats ou fonctionnaires communaux de tous ordres... ;

« — l'organisation de la défense urbaine et de la garde nationale qui élit ses chefs et veille, seule, au maintien de l'ordre dans la cité.

« Paris ne veut rien de plus à titre de garanties locales à condition, bien entendu, de retrouver dans la grande administration centrale, délégation des communes fédérées, la réalisation et la pratique des mêmes principes. Mais, à la faveur de son autonomie, profitant de sa liberté d'action, Paris se réserve d'opérer, comme il l'entendra, chez lui, les réformes, administratives et économiques, que réclame sa population ; de créer des institutions propres à développer et propager l'instruction, la production, l'échange et le crédit, à universaliser le pouvoir (?) et la propriété, suivant les nécessités du moment, le nom des intéressés (?) et les données fournies par l'expérience...

« L'unité, telle qu'elle nous a été imposée, jusqu'à ce jour, par l'Empire, la Monarchie et le parlementarisme, n'est que la centralisation despotique, arbitraire, inintelligente ou onéreuse. L'unité politique, telle que la veut Paris, c'est l'association volontaire de toutes les initiatives locales... en vue d'un but commun : le bien-être, la liberté et la sécurité de tous ! » (30).

Tandis que les dirigeants de la Commune se complaisaient dans de tels rêves, tandis qu'ils échafaudaient de telles utopies — au nom desquelles ils allaient, quelques semaines plus tard, tenter d'anéantir la ville qu'ils voulaient précisément sauver, — le Gouvernement de Versailles s'enfermait dans la plus froide légalité administrative. Il faisait officiellement remarquer que toute relation de commune à commune était illégale, comme interdite par l'article 25 de la loi du 25 mars 1855 qui précisait : « Tout conseil municipal qui se mettrait en correspondance avec un ou plusieurs autres conseils sera, immédiatement, suspendu par le Préfet ».

Quoiqu'il en soit, la Commune créa, le 8 mai (31), une « Commission d'organisation communale, chargée de présenter un projet de décret organique pour Paris, lequel éclaircirait ainsi l'organisation analogue de toutes les communes de France ». Malheureusement, les « communes de France » restèrent sourdes : seule, Ivry-sur-Seine envoya un délégué à Paris et Paris déclara,

(30) Il est intéressant de signaler le jugement que des littérateurs ont porté sur cette déclamation : « Ainsi, du mal de la centralisation à outrance, on passait au fléau de la dispersion totale. Les pouvoirs de la délégation, les obligations réciproques des communes, autant de points essentiels dont on ne soufflait mot.... Un morcellement à l'infini des forces lentement agrégées par les siècles ; la gerbe éparpillée d'un seul coup ! » (P. et V. MARGUERITE : *La Commune*, III<sup>e</sup> partie, V).

(31) *J.O.C.*, 9 Mai 1871.

naïvement : « Il y a, là, le commencement de la Fédération des Communes » (32) !

Cependant, la Commune, obstinée dans cette idée, invita, le 22 mai (33), « les conseils municipaux des grandes villes de France à envoyer des délégués à Paris, afin d'y constituer, avec les délégués choisis par le conseil communal de cette ville, un gouvernement provisoire qui aura pour mission de faire procéder à l'élection d'une assemblée constituante ». A cette date, il y avait trois jours que l'armée de Versailles était entrée dans Paris : les « communes de France » n'eurent garde de répondre !

Aussi, le *Journal Officiel de la Commune*, dans son dernier numéro (24 mai) commit-il un pieux mensonge pour encourager ses derniers défenseurs : « A l'heure où toutes les communes de la France entière se réveillent, écrivit-il, pour la revendication de leurs libertés, pour se fédérer entre elles et avec Paris, Paris, la ville sainte, le foyer de la Révolution et de la Civilisation, n'a rien à redouter ».

Mais, comme on se battait déjà au Trocadéro, aux Champs-Élysées, rue Saint-Honoré, comme l'insurrection était prise à la gorge, elle proposa la paix à Versailles. Cette proclamation du Comité Central de la Fédération de la Garde Nationale, datée du 4 prairial 79, est le dernier acte de la Commune qui soit empreint du vague municipalisme auquel nous avons fait allusion. Les « conditions acceptables » de paix, selon les « communeux », sont les suivantes : dissolution de l'Assemblée Nationale et de la Commune ; évacuation de Paris par l'armée régulière ; abandon de toutes représailles ; enfin, « il sera nommé un pouvoir intérimaire composé des délégués des villes de plus de 50.000 habitants. Ce pouvoir choisira, parmi ses membres, un gouvernement provisoire qui aura la mission de faire procéder aux élections d'une Constituante et de la Commune de Paris » (34).

M. Thiers ne pouvait accepter de telles conditions : au moment où elles étaient publiées, l'« ennemi » — selon le mot atroce de ce dernier numéro du *Journal Officiel de la Commune* — l'« ennemi » était au Collège Chaptal, à la Caserne de la Pépinière, à la Gare du Nord, Place Saint-Georges.

Place Saint-Georges ! M. Thiers rentrait dans sa maison, incendiée...

\*

Telles étaient les idées de la Commune en matière administrative. Fédéralisme ? Certainement pas. Municipalisme ? Peut-être, mais alors combien imprécis ! Tout reste dans le vague, dans l'utopie, dans l'obscurité.

On demeure confondu quand on lit que Lénine déclarait faire siennes les idées de la Commune sur l'organisation de l'Etat :

(32) *J.O.C.*, 16 Mai 1871.

(33) *J.O.C.*, 22 Mai 1871.

(34) *J.O.C.*, 24 Mai 1871..

« Sur la question de l'Etat : notre revendication de l'Etat-Commune, c'est-à-dire d'un Etat comme la Commune de Paris en a donné la figure... » (35).

L'Etat-Commune a été incapable de se définir. Il n'a réussi qu'à épouvanter, durant de longues années, gouvernants et gouvernés. Par sa faute, la France a dû attendre 1884 avant d'avoir une loi qui organise ses communes, les vraies.

(35) N. LÉNINE : *Les objectifs immédiats du prolétariat dans la présente révolution*, « *Pravda* », n° 26, 7 Avril 1917.



## CHAPITRE II

# LA PREMIÈRE FORME DU RÉGIONALISME : LA DÉCENTRALISATION

---

### I

## LES CRITIQUES DE LA CENTRALISATION ET LES PROGRAMMES DECENTRALISATEURS (1870-1900)

*« En ne laissant debout qu'un géant :  
l'Etat, et 25 millions de nains ; en créant  
un centre puissant : Paris, au milieu d'un  
désert intellectuel : la Province ; en trans-  
formant tous nos services sociaux en ad-  
ministrations,... la Révolution a créé une  
nation dont l'avenir est peu assuré ».*

(RENAN)

La Commune de 1871 a retardé l'heure de la décentralisation. Pendant les dix ou douze années qui suivirent la « semaine sanglante », la décentralisation, pourtant en faveur en 1870, resta en sommeil. On n'osait plus se réclamer de ses principes, de peur de passer pour un « fédéré », un « communard ». Une psychose de l'émeute semble alors s'être emparée de la Nation.

Il fallait, cependant, donner à la France une organisation municipale ; la grande loi du 5 Avril 1884 s'en chargea. Certes, elle ne décentralisa point à l'excès ; il serait toutefois injuste de méconnaître son libéralisme. L'intérêt second — mais non pas secondaire — de ce texte c'est qu'après son vote, il redevenait possible de parler de décentralisation sans faire figure d'anarchiste. L'amnistie de la Commune fut votée vers la même époque. Insensiblement, reprirent les campagnes décentralisatrices.

De Septembre 1894 à Mars 1895, Maurice Barrès, pour les animer, prête sa plume à la *Cocarde*, pendant que Madame Juliette Adam et Léon Daudet ouvrent, à la *Nouvelle Revue*, une chronique régionale. André Theuriet préside la « Société d'ethnographie populaire » qui vulgarise les idées décentralisatrices. MM. de Marcère, de Luçay, Paul Deschanel répandent les mêmes thèses dans leurs ouvrages.

En 1895, se fonda la « Ligue nationale de décentralisation ».

Ses parrains furent MM. Paul Bourget, de Lanjuinais et Beauquier. Sa carrière fut courte, mais très brillante.

Il est certain que, vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, il y avait une doctrine décentralisatrice, homogène et importante, tant par le nombre que par la qualité des auteurs qui la défendaient.

Cette doctrine qui nous intéresse d'autant plus que c'est d'elle qu'est né le régionalisme, en quoi consistait-elle, au juste, aux environs de 1900 ?

\*

La décentralisation est, surtout, une doctrine négative, elle est anticentralisatrice.

Dès le début, il doit être d'ailleurs précisé que la centralisation ainsi attaquée n'est pas la centralisation politique, garantie de l'unité nationale, jamais mise en cause par les décentralisateurs, mais la centralisation administrative qui confie aux administrations de l'Etat, réunies, en fait, à Paris, entre les mains des ministres, les intérêts particuliers des départements, des arrondissements, des cantons, des communes, des villages et même des hameaux de toute la France.

C'est contre cet étouffement qu'on proteste, contre cette uniforme et lointaine décision, souvent aveugle, qu'on se dresse. Pendant trente ans, les décentralisateurs se sont attachés à faire le tableau complet des critiques à adresser à la centralisation. Les régionalistes, au début tout au moins, les repriront pour leur compte : le « Régionalisme » de M. Charles Brun, paru en 1911, contient des critiques qui touchent à tous les domaines dans lesquels sévissent les excès centralisateurs : administration, vie sociale, morale, intellectuelle, économique.

Ce n'est pas sans étonnement que nous constatons qu'aujourd'hui encore ces reproches sévères n'ont pas vieilli. Si certains d'entre eux nous paraissent exagérés, dans l'ensemble, ils sont justes et les régionalistes peuvent les adopter et les reprendre à leur compte.

\*

*Dans l'ordre administratif*, les critiques sont particulièrement acerbes.

« La centralisation, c'est le despotisme » disait Louis Blanc. Bien que le mot soit excessif, il faut admettre que la centralisation correspond, normalement, à une augmentation d'autorité. Dans ces conditions, le danger c'est que l'unité de décision entraîne, fatalement, le *monopole* de la décision ; tout vient du centre unique et, seul, le centre unique peut tout. Aux 36.000 demandes des 36.000 communes, le gouvernement central doit répondre dans l'ordre d'arrivée : rien que le nombre des questions fait pressentir les lenteurs des réponses et, durant ce temps, l'embouteillage inévitable de l'administration.

Bien des images ont été employées pour dépeindre ce phénomène désastreux ; celle de Lamennais est sans doute la meilleure : « l'apoplexie au centre, la paralysie aux extrémités ».

Second danger, conséquence logique du premier : le monopole de décision amène le gouvernement central à s'exagérer son pouvoir, du moins ses attributions. C'est, évidemment, dans ce sens qu'on peut parler de « tyrannie ». Taine (1) a bien exposé cet aspect du problème. « Dans un grand état centralisé, écrit-il (2), quiconque tient la tête a le corps ; à force d'être conduits, les Français ont contracté l'habitude de se laisser conduire ». « Plus l'état étend ses empiètements, plus il ronge et réduit le cercle d'initiatives spontanées et d'actions indépendantes qui est la vie propre de l'individu. Désormais, il n'y a plus dans la communauté que des automates manœuvrés d'en haut, des résidus infiniment petits de l'homme, des âmes mutilées, passives et, pour ainsi dire, mortes. Institué pour préserver les personnes, l'État les a toutes anéanties (3) ». « Presque toujours, lorsque les gouvernants mettent la main sur une institution, c'est pour l'exploiter à leur profit et à son détriment. Ils font d'elle un engin fiscal, électoral ou doctrinal, un instrument de règne ou de secte (4). C'est dans ce sens encore que le duc de Broglie concluait : « On dirait que la France « est un pays conquis par son administration » (5).

L'anticentralisme de l'époque s'accompagnait d'ailleurs presque toujours d'un antiparisienisme : à force d'attaquer le principe du monopole de décision, on avait fini par exprimer un ressentiment, non dépourvu de jalousie, contre la ville d'où partait toute décision.

Injuste ou non, ce ressentiment s'expliquait par le déséquilibre qu'il amenait. « Imaginez un champ, disait Louis Blanc, au lieu de l'ensemencer dans toute son étendue, on s'est avisé d'entasser la semence en un point où elle risque de ne pas germer, précisément parce qu'elle y est entassée. Ce champ : c'est la France : ce point, c'est Paris ».

Il y a, en tout cas, de graves inconvénients à l'accumulation matérielle de tous les services en un seul centre. Le XIX<sup>e</sup> siècle avait suffisamment montré qu'une révolution parisienne, réussissant à s'emparer des ministères, devenait par la même, révolution française. Il n'y avait pas d'exemple — à part celui, en vérité assez particulier, de la Commune de 1871 — où Paris n'eût pas été suivi par la province. Déjà, en 1851, quelques mois avant le coup d'État, Béchard (6) écrivait : « Dans un état divisé en 86 départements,

(1) TAINE : *Les origines de la France contemporaine*.

(2) Op. cit. : *La conquête jacobine*, t. 1, l. I, chap. 2, V.

(3) Ibid : *Le régime moderne*, t. IX, l. II, chap. 2, III.

(4) Id. chap. 2, IV.

(5) DE BROGLIE : *Vues sur le gouvernement de la France*. — Cf. un article curieux de M. VILLEY : La décentralisation économique, dans la *Revue d'Economie politique*, 1917, dans lequel cet auteur rattache la centralisation à l'idée, factice selon lui, de souveraineté nationale, issue elle-même, toujours selon M. Villey, de l'idée de droit divin.

(6) Op. cit.



tellement subordonnés aux volontés de la capitale qu'ils acceptent toutes les révolutions qu'elle leur transmet par le télégraphe, ce qui doit surtout préoccuper les hommes d'état, ce n'est pas la crainte, c'est le besoin de créer, au sein de chaque province, un centre de résistance aux révolutions de Paris ! ». Vingt ans plus tard, au lendemain de la Commune, M. Breynat (7) faisait la même remarque : « En apparence, rien de plus régulier que ce vaste assemblage de rouages, s'engrenant les uns dans les autres et obéissant à l'impulsion d'un moteur unique. C'est, en quelque sorte, la vie partant du cœur et circulant jusqu'aux extrémités ; mais on a oublié les perturbations qui peuvent atteindre le foyer et paralyser les extrémités ».

Le péril est le même en cas de guerre étrangère. En 1870, Paris pris, tout semblait compromis, sinon perdu. En 1914, le même danger menaça le pays ; la résistance se fut, sans doute, organisée derrière la Loire, mais l'effet moral de la chute de la capitale se fut accompagné d'une désorganisation certaine des services. L'ennemi le comprit très bien qui multiplia ses efforts en vue d'un objectif, alors unique : Paris.

La décision administrative, une et uniforme, vient toujours, en droite ligne, de la capitale et l'administration centralisée devient ainsi, pour chaque citoyen, comme une Providence obligatoire. Taine a raison : à force d'être conduits, les Français en ont contracté l'habitude. Cette habitude les a conduits à l'indifférence, sinon en matière politique, comme on l'a exagérément prétendu, du moins à un remarquable indifférentisme administratif. Entre l'Etat si lointain et le village quotidien, par-dessus l'arrondissement sans pouvoir et le département sans vie réelle, il n'y a aucun intermédiaire. Le géographe Foncin a commenté, avec virulence, cette constatation (8) : « L'Etat d'un côté, la commune de l'autre, écrit-il, c'est la montagne et le grain de sable, l'histoire du pot de terre contre le pot de fer. Considérez la carte politique de la France. L'immense toile d'araignée aux 36.000 fils est un admirable tissu, fabriqué tout exprès pour le despotisme. L'araignée est au centre et, de ce centre souverain, elle tient en respect ses 36.000 communes, prises comme des moucheron dans la glu gouvernementale. On se demande pourquoi le régime républicain fonctionne mal chez nous ? Le plus surprenant, c'est qu'il vive, ayant conservé pour habitation le grand palais solennel, étouffant et triste, l'Escorial français que lui ont légué la Monarchie et l'Empire. Notre république ne se trouve pas là chez elle ; quoi qu'elle fasse, elle n'y est qu'une locataire ; qu'une intruse, toujours menacée d'éviction par les ombres du passé, ce formidable revenant ».

Cette idée, d'une forme originale sans doute, excessive peut-être, ne laisse pas d'être assez juste. Oui « les formations régionales et locales conservent une force latente, que l'administration de l'an VIII comprime, mais que les traditions entretiennent. Les provinces françaises gardent leur individualité pour des raisons

(7) J. BREYNAT : *Les cahiers de 1871*, 1871.

(8) P. FONCIN : *Les pays de France*, « *Revue de Paris* », 18 Avril 1898.

géographiques et économiques et, plus encore peut-être, à cause des traditions, des tempéraments et des habitudes et de cet orgueil de la petite patrie, si enraciné dans le cœur des français, orgueil qui est une source d'activité, non seulement par l'émulation qu'il suscite, mais parce qu'il donne aux efforts des individus un but immédiat et précis. Cette force, l'Etat centralisé l'a laissé inutilisée » (9).

Détachée de la vie locale, sans point d'appui intermédiaire, cette administration centralisée est fort mal vue de l'administré. Quand le citoyen ne s'en désintéresse pas il la critique violemment : c'est qu'à chaque fois qu'il a affaire à elle, c'est pour se plaindre. Au-dessus des plaisanteries traditionnelles contre « Monsieur Le-bureau », le mot de Paul Deschanel est resté : « La France n'est pas une démocratie ; c'est une bureaucratie » (10).

L'excès de centralisation retarde les solutions ; il les fausse en obligeant le fonctionnaire parisien, auquel il ramène tout, à statuer sur des besoins locaux qu'il ignore. Il développe la routine, la bureaucratie, sa tyrannie : l'entêtement et sa plaie : la pape-rasserie.

Impatiente d'abord, résignée ensuite, le français, soumis à de tels engrenages, perd l'habitude de vouloir par lui-même et s'en remet à l'autorisation des bureaux, contre lesquels il peste en secret et aux travers desquels il applaudit aux revues du Boulevard. Il n'en est pas moins vrai qu'insensiblement le citoyen qu'il est devient « administré » ; tel serait, si l'on n'y prenait garde, le plus clair résultat d'une administration que l'Europe ne nous envie que dans les discours officiels.

\*

Cette centralisation administrative a d'autres inconvénients graves *dans le domaine social ou moral*.

Elle nécessite un fonctionnarisme fort compliqué et fort nombreux, puisque tout doit être fait en double : une première fois par les services subordonnés du département, une seconde fois par les services centraux dont dépend la décision.

En obligeant chaque citoyen à demander des autorisations, elle l'habitue à quémander, elle multiplie les requêtes, elle généralise surtout ce « service électoral » qui attache l'élu à l'électeur, jusqu'à en faire, parfois, son intermédiaire, son commissionnaire auprès du pouvoir central. Le député finit — dans la conception excessive, mais réelle, de certains électeurs — par n'être plus que celui qui attend pour eux dans les antichambres et si Barrès exagérerait en écrivant : « Nous sommes un peuple vendu à son gouvernement » (11), Paul Boncour (12) était dans la note juste, en re-

(9) La Réforme administrative, *Cahiers du Redressement Français*, 1927, n° 27.

(10) *Op. cit.*

(11) Cité par Ch. BRUN, *op. cit.*

(12) P. BONCOUR et Ch. MAURRAS : *Un débat nouveau sur la république et la décentralisation*, 1905.

marquant que, sous l'Empire comme maintenant, on avait « la borne-fontaine politique, le bateau-lavoir gouvernemental et les établissements dangereux et insalubres classés suivant les opinions de leurs propriétaires ». Un roman gaulois récent : « Clochemerle » souligne assez plaisamment tout cela.

Il n'y a pourtant pas de quoi rire. C'est un mauvais régime administratif que celui qui habitue le citoyen à tendre la main et le fonctionnaire à « fonctionner » comme un distributeur automatique. L'un ne sait plus rien faire sans demander la permission; l'autre voit ses initiatives paralysées, uniformisées, monotonisées, endormies. « L'industriel qui, pour être seul à commander dans son usine, remarque justement M. Vital Mareille (13), détruirait les volontés, les responsabilités, les initiatives, ferait un déplorable calcul. Une nation ferait la même sottise si elle détruisait l'esprit et la volonté de ses fonctionnaires, pour les transformer en simples rouages de la machine administrative ».

Cette espèce de tutelle administrative, est-on bien sûr que des administrés elle ne s'étende pas aux fonctionnaires eux-mêmes ? Ne sont-ils pas, vis-à-vis de leurs supérieurs, dans la même dépendance mécanique qui leur livre les administrés ? Grève symptôme, si c'est exact. Victor Duruy (14) enseignait autrefois que c'est ainsi que meurent les nations et que la tutelle administrative romaine avait été l'une des principales causes de l'effondrement de Rome : « cette froide main, étendue sur l'Empire, glaça les sources de vie et tout s'immobilisa ».

De même, nous reconnaissons que si la centralisation étouffe la vie nationale, c'est également au détriment de la vie régionale : le « provincial » aspire, tout naturellement, à aller à Paris, d'où partent toutes les décisions, toutes les initiatives. L'exode rural est, certainement, pour partie, né de la centralisation. Paris qui peut tout, du moins à ce qu'on croit, attire irrésistiblement : parmi les milliers d'immigrés, combien réussiront ? combien deviendront des « déracinés », des aigris ? Et vers qui se retourneront les reproches, les colères, les haines ? Vers Paris qu'on confondra avec le gouvernement central. Conséquence inattendue mais certaine de la centralisation que le grand juriste belge Frère Orban avait parfaitement diagnostiquée (15) : « La centralisation fait de l'Etat la providence universelle, mais c'est à lui aussi qu'on s'en prend au moindre grief éprouvé. La décentralisation, au contraire, localise les griefs, affaiblit ou supprime les mécontentements ».

La lamentable odyssée de tant de déracinés qui deviennent des révoltés a été contée avec tant de talent par trop d'écrivains pour qu'il soit nécessaire d'insister. Notons seulement que c'est à l'excès de centralisation que nous le devons et qu'en éloignant les classes sociales les unes des autres, la centralisation favorise cette lutte de classes incompatible, quoiqu'on prétende, avec un état moderne normal.

(13) V. MAREILLE : *Jeunes provinces*, Lille, 1933.

(14) V. DURUY : *Revue des Deux Mondes*, 15 Mai 1884.

(15) F. ORBAN : *Le droit constitutionnel en Belgique*, t. III.





*Dans l'ordre intellectuel*, la centralisation absorbe, monopolise et uniformise. Paris draine les intellectuels et les artistes et, par là même, inconsciemment, éloigne l'art et la littérature du terroir. Désormais, ils ne lui emprunteront rien de local. Un art et une littérature parisiens se développeront et Paris uniformisera les lettres et les arts, comme elle tente d'uniformiser la Presse par l'édition de province du quotidien parisien et l'enseignement par le thème grec ministériel, à horaire déterminé, cher à Fontanes !



*Dans le domaine économique*, les méfaits du centralisme excessif sont bien plus graves : non seulement les réseaux routiers et ferroviaires, malgré les efforts faits ces dernières années, convergent vers Paris, gênant et ralentissant fatalement tout courant commercial transversal ou latéral ; non seulement les succursales locales des grandes banques parisiennes concurrencent jusqu'à les faire disparaître les vieilles banques locales, mais les succursales multiples des grands magasins parisiens — et, souvent même, plus parisiens que français, si l'on songe à certaines entreprises à prix unique — luttent victorieusement contre les concurrents locaux.

Mais, surtout, vu d'un peu plus haut, le tableau de la centralisation économique est plus sombre encore ; les intérêts économiques régionaux, dont la divergence, est un délicat problème, dont l'opposition est une quotidienne réalité, ne sont ni débattus, ni représentés.

A qui pourraient s'adresser, en effet, les réclamations régionales d'ordre économique ? Le sous-préfet n'administre qu'un arrondissement ; le préfet ne dirige qu'un département ; le Parlement légifère pour la Nation tout entière. Les intérêts économiques, eux, négligent les cadres administratifs. Entre l'économie départementale, inexistante, et l'économie nationale, il y a des économies régionales dont la variété fait, justement, la force du Pays. Ces économies régionales sont soumises, comme tout ce qui vit en France, à la forme administrative, uniformisée et centralisée. Les décisions, en matière douanière, maritime, commerciale, viennent, toutes, de Paris et s'appliquent indistinctement à toutes les régions.

Au fond, toutes les critiques de la centralisation se ramènent à une seule : elle n'a pas tenu compte des diversités, fécondes en résultats, de la vie nationale. L'uniformité centralisatrice, en broyant pour unir, aplanit peut-être, mais aplatit sûrement.

« Le problème, disait Boutroux dans un tout autre domaine, n'est pas de détruire l'individualité de chaque être, de chaque groupe, de chaque communauté, de chaque forme distincte de la nature humaine, mais bien de le faire contribuer, selon ses aptitudes, à l'harmonie de l'ensemble ». Mais harmonie suppose diver-

sité : il n'y a d'Etat que dans la collaboration. N'est-il pas symptomatique qu'un de nos académiciens (16) ait pu écrire que les trois maladies de l'Etat français moderne étaient « la natalité faible, l'instabilité politique, le manque de vie locale ? ».

## II

### UNE QUERELLE DOCTRINALE : LA REPUBLIQUE ET LA DECENTRALISATION

*« Je hais la République, dit l'abbé Lantaigne à M. Bergeret, parce qu'elle est diversité ». M. Lantaigne exagère ; la République n'est pas encore diversité : il faut qu'elle le devienne ».*

(P. BONCOUR : *Un débat nouveau...*, op. cit.)

A peine la doctrine décentralisatrice s'était-elle élaborée sur les critiques de la centralisation qu'une grave question avait été posée par l'un des décentralisateurs les plus en vue : Charles Maurras. Après une incursion sur le terrain du fédéralisme « autonomisant », Maurras était revenu à de plus réalistes conceptions de l'unité nationale. « Je suis fédéraliste, avait-il écrit, mais nationaliste. La France est la condition de vie de ma Provence. Si des aveugles ne le voient pas, je le vois, pour ma part, et donc : France d'abord ! ».

Au surplus, le néo-royalisme que Maurras proposait, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, était nettement décentralisateur. Le chef royaliste André Buffet, dans une interview qu'il accorda à Charles Maurras (17), alla beaucoup plus loin. M. Buffet affirma, en effet, que, seule, la Monarchie pouvait décentraliser. « Seul, un Roi, expliquait-il, un pouvoir stable et héréditaire, sert de garant à l'unité nationale », alors qu'en république, chaque citoyen vivant sous un perpétuel « état de siège administratif », le gouvernement ne peut que décentraliser très chichement, sous peine de danger pour l'Unité. On voit la thèse : à un accroissement de liberté, il fallait, fatalement, le contrepoids d'un accroissement d'autorité et M. Buffet concluait : « Notre France sans monarchie est menacée d'étouffer ou de se rompre en 36 morceaux ». Maurras adopta cette idée ; il la répandit sans tarder et une longue discussion qui dura six ou sept années (1903-1910 environ) s'engagea, entre néo-monarchistes et républicains sur cette question : la République peut-elle décentraliser ?

(16) A. CHEVRILLON : Préface au dernier livre des *Origines de la France contemporaine* (XI, le régime moderne, t. III).

(17) Ch. MAURRAS : *Enquête sur la monarchie*, Paris, 1909 (L'ouvrage est de 1909, mais l'interview est de 1900).

A l'heure actuelle, cette polémique nous semble bien vieillie. Si nous la résumons ci-après, c'est, d'abord, parce qu'elle a amené la collaboration, dans un même ouvrage (18), d'esprits politiques aussi différents que MM. Charles Maurras et Paul Boncour ; c'est, ensuite et surtout, que la question pourrait être transposée, mais posée tout de même, ne fût-ce que théoriquement : la République peut-elle régionaliser ? Au fond, les deux questions se ramènent à celle-ci, d'ordre plus général : la réforme administrative est-elle une question de régime politique ?

\*

Les prétendants au trône de France ont toujours été fermement décentralisateurs. Le Comte de Chambord rappelait, en 1862, la boutade, pleine de bon sens, d'Henri IV : « Cette grosse tête de Paris aurait besoin d'une forte saignée » et affirmait : « La décentralisation est, seule, capable de permettre que le gouvernement représentatif devienne une réalité ». Le duc d'Orléans renchérissait sur cette idée : « La décentralisation, c'est l'économie, c'est la liberté (19). C'est le meilleur contrepoids, comme la plus solide défense de l'autorité ; c'est donc d'elle que dépend l'avenir, le salut de la France. Aucun pouvoir faible ne saurait décentraliser ».

A part cette dernière phrase — sur le sens de laquelle nous allons revenir — il n'y avait, dans toutes ces affirmations que de l'eau bénite... de cour. On aurait pu être tenté de croire que les prétendants n'étaient décentralisateurs à l'extrême que pour renchérir sur la timide décentralisation d'alors et que, semblables aux parlementaires de la Restauration, ils ne réclamaient la décentralisation que parce qu'ils étaient « dans l'opposition ! ».

L'idée que, seul, un pouvoir fort pouvait décentraliser était, en apparence, plus sérieuse. Elle n'était pas neuve, d'ailleurs. Ceux-là même qui reprochaient à l'ancienne monarchie son excès de centralisation étaient convaincus qu'un régime républicain et démocratique ne pouvait décentraliser. Lord John Russell avait reproché, véhémentement, à Palmerston d'avoir, beaucoup trop vite à son gré, reconnu le gouvernement français, après le Coup d'Etat du 2 Décembre et Palmerston avait répondu : « L'existence d'une république, dans un pays aussi centralisé que la France, m'a toujours paru quelque chose de chimérique et irréalisable » (20). Lorsque Maurras affirmait « la république ne peut pas décentraliser » (21), il pouvait hérissier ses adversaires, il ne devait pas les surprendre.

(18) P. BONCOUR et Ch. MAURRAS : *La République et la décentralisation*, Paris, 1903, suivi de : *Un nouveau débat...*, *Op. cit.*

(19) Cf. encore le comte de Paris : « Quel terme résume l'ensemble de l'organisation monarchique ? La décentralisation » (*Courrier royal*, 29 Janvier 1938).

(20) Cf. *Le secret du Coup d'Etat*, correspondance inédite de Napoléon III, Morny, Flahaut, Paris, 1928.

(21) P. BONCOUR et Ch. MAURRAS : *Op. cit.*



La République française, affirme Ch. Maurras, est issue du Contrat Social qui « exclut tout intermédiaire entre l'Etat central et l'individu citoyen » : il y aurait là un premier obstacle, théorique, à toute décentralisation. Quand on lui objecte que certaines lois, comme celle de 1884, ont cependant, indiscutablement, décentralisé, Maurras répond qu'en ce domaine la République n'a, en réalité, décentralisé que la police et que la première décentralisation à opérer : la décentralisation financière n'a pas été réalisée (22) (Cette réponse, assez faible, n'est que l'exposé d'une théorie, d'ailleurs discutable).

D'ailleurs, poursuit Maurras, si la République ne veut pas décentraliser, c'est qu'elle ne le peut pas : elle ne vit, ne se maintient, ne dure que par la seule centralisation : « Tout pouvoir républicain sort, en effet, de l'élection. S'il veut se maintenir à l'élection suivante, l'élu — ministre au député — a besoin de se tenir près de son électeur. Qui tient l'électeur ? le fonctionnaire. Qui tient le fonctionnaire ? l'élu — ministre ou député — par la chaîne de la centralisation. Décentraliser l'administration, c'est donc couper, en deux ou trois endroits, cette chaîne de sûreté ; c'est rendre au fonctionnaire une part d'indépendance, à l'électeur la liberté correspondante. Le ministre ou le député perd ses atouts électoraux » (23).

L'argument est d'importance, mais cette critique de Maurras porte sur une question électorale, beaucoup plus que sur une question de régime. C'est au suffrage universel qu'elle s'adresse, bien plus qu'à la République.

Au surplus, n'existe-t-il pas des républiques décentralisées, fédératives même, comme la Suisse ou les Etats-Unis ? Maurras répond que c'est leur origine fédérative qui permet cette décentralisation et que, pour elles, la décentralisation, moins libérale que le fédéralisme, est un pas vers la centralisation. Pour une république, élective et unitaire comme la nôtre, la décentralisation lui paraît impossible, parce que « le gouvernement, quel qu'il soit, a intérêt à se faire réélire, à centraliser, c'est-à-dire à conserver dans sa main le plus possible de pouvoirs publics et de services publics » (24). Mais ne croit-on pas, vraiment, que la Monarchie, à peine rétablie, ait le même intérêt ?

Non, répond Maurras : la monarchie, même parlementaire et reposant sur le suffrage, échappe à ce danger, car la République a besoin, pour vivre, du « vote exprès » des citoyens, tandis que le Roi « n'a pas besoin des volontés, mais des assentiments, ce qui fait une différence infinie » (25). Cette différence infinie, nous paraît surtout, faut-il le dire, infinitésimale...

Les disciples de Maurras ont repris cette thèse ; ils l'ont paraphrasée et complétée. Ils ajoutent que la vraie décentralisation

(22) Sur ce point, cf. H. TAUDIÈRE : Restrictions apportées aux libertés locales depuis un quart de siècle, dans la *Revue Sociale*, 1<sup>er</sup> Novembre 1904.

(23) P. BONCOUR et Ch. MAURRAS : *Op. cit.*

(24) *Ibid.*

(25) P. BONCOUR et Ch. MAURRAS : *Op. cit.*

doit laisser à la région un pouvoir fort, mais que, pour contrebalancer ces pouvoirs locaux élargis, il faut un pouvoir central augmenté. Or, prétendent-ils, la République ne peut connaître un tel pouvoir central : l'autorité du régime républicain « ne saurait monter plus haut qu'un ministère » (26)...

La base électorale, précisent les néo-royalistes, condamne à jamais tout espoir de décentralisation républicaine réelle. Tout étant soumis à la tyrannie de la majorité des suffrages, l'élite est fatalement minoritaire et la dictature du nombre est d'autant plus lourde que le corps électoral est plus nombreux. Cette dictature, la République ne peut s'en défaire. Elle ne peut connaître qu'un corps électoral : celui de la Nation. Tout pouvoir émanant, par définition, du peuple, il ne peut y avoir qu'une Volonté Nationale, non des volontés régionales distinctes. En république, une province, pas plus qu'une corporation, ne peut posséder de droits propres distincts de ceux de l'Etat tout entier (27).

Ainsi, qu'ils le veuillent ou non, la décentralisation des monarchistes, sortie du fédéralisme, y retourne : dès qu'on parle de « droits distincts » d'une région, on s'attaque indiscutablement au dogme, pour nous intangible, de l'Unité nationale. Nous sommes de ceux qui préféreraient que la République ne pût jamais décentraliser plutôt que de voir un régime, quel qu'il soit, tourner à la Fédération !

\*

Mais nous ne sommes pas du tout d'avis que la République ne puisse pas décentraliser. Paul Boncour (28) affirme même, en réponse à Maurras, que non seulement la République *peut*, mais qu'elle *doit* décentraliser.

La République ne peut vivre que si elle décentralise ; autrement, elle est à la merci d'un perpétuel Coup d'Etat. Le tableau est saisissant :

« Quand un pays est ainsi organisé, qu'il suffit à un homme d'être assis à une table au Ministère de l'Intérieur et d'appuyer sur un bouton électrique pour faire faire le même geste aux préfets des 86 départements, aux sous-préfets des 362 arrondissements, aux maires des 36.000 communes et, par eux, à tous les fonctionnaires de tous grades et jusqu'aux plus infimes représentants de l'autorité, disséminés par milliers sur tous les points du territoire, pour faire mouvoir les argousins du Préfet de Police, réquisitionner la force armée, diriger les Parquets, influencer la Magistrature, recevoir les compliments des Corps constitués et obtenir le « Te Deum » des Eglises ; quand, dis-je, un pays est organisé de cette sorte, il est naturel qu'il vive perpétuellement dans la

(26) P. COURCOURAL : *Op. cit.*

(27) DE ROMANET : *Les provinces de France*, 1913.

(28) P. BONCOUR et Ch. MAURRAS : *Op. cit.*

crainte malade du Coup d'Etat, toujours sous le coup de se réveiller avec un changement de régime » (29).

On songe, en effet, à ce qui pourrait arriver si quelque classique conspirateur s'emparait du fauteuil ministériel et pouvait appuyer, ne fût-ce qu'un instant, sur le bouton magique. Cet exemple, un peu simpliste, n'est que la traduction vivante de cet aphorisme qu'un régime qui naît de la liberté ne peut se maintenir que par la liberté.

La décentralisation n'est pas contradictoire avec la démocratie ; bien au contraire, elle la suppose. En fait, d'ailleurs, chaque poussée révolutionnaire ne s'est-elle pas accompagnée d'un effort décentralisateur ? 1789 amena l'« imprudence héroïque » (Hauriou) d'une extravagante décentralisation municipale ; 1830 donna naissance aux lois sur les conseils municipaux et généraux ; 1848 rétablit les élections de conseils municipaux au suffrage universel ; 1870 permit la loi Tréveneuc (30) et celle de 1884.

La République a prouvé son mouvement en marchant ; elle *peut* décentraliser, puisqu'elle *a* décentralisé. Si elle le veut, elle peut, aussi, régionaliser.

\*

Mais, au fond, décentralisatrice ou régionaliste, la réforme dépend-elle, vraiment, d'un régime déterminé ?

Nous ne le pensons pas et, sur ce point, la querelle Boncour-Maurras nous semble bien stérile. La Monarchie de Juillet a décentralisé, la Seconde République, le Second Empire ont décentralisé tout autant que la Troisième République.

Faut-il prétendre, alors, que, quel que soit le régime, seule, la démocratie permet la décentralisation ? Pas davantage. La monarchie absolue du XVIII<sup>e</sup> siècle laissait une grande autonomie aux administrations locales : c'est le même régime qui a créé l'Unité, au prix de cinq siècles de centralisation, et promulgué, en 1787, le premier édit qui donnait le jour à l'organisation municipale.

Il n'y a pas de régime administratif absolument incompatible avec un régime politique donné. Le régime administratif d'un pays est en rapport, sans doute, avec son régime politique, mais il dépend beaucoup des circonstances de fait. On a tendance à centraliser aux époques de crises intérieure ou extérieure, à décentraliser aux périodes de paix et de prospérité.

Et surtout, du point de vue pratique, qui, sans cesse et d'abord, nous préoccupe, la question n'a pas d'intérêt.

(29) P. BONCOUR et Ch. MAURRAS : *Op. cit.* — Déjà, dans la *Revue des Deux Mondes* du 1<sup>er</sup> Juillet 1849, Michel CHEVALLIER employait le même argument : « Il y a, dans la capitale, une grande roue qui tourne et dont tout suit, servilement, la rotation. Qu'on soit maître de la roue et on sera maître de la France. Qu'une poignée de factieux ou d'ennemis de la société, parvienne, par l'incurie, la somnolence ou l'inertie des gardiens de la machine, à mettre la main dessus et les voilà dictateurs ! ».

(30) Cf. Sur ce point, la préface de Ch. BELLET à l'ouvrage de BONCOUR et MAURRAS.



Le « Cahier du Redressement Français », consacré à la Réforme administrative (31) semble avoir trouvé le mot de la fin : « Nous ne recherchons pas s'il faut changer le régime pour décentraliser, mais nous affirmons qu'il faut décentraliser pour améliorer le régime ».

### III

#### LES CRITIQUES CONTRE LE DEPARTEMENT

« C'est un défi au bon sens ».

(GLADSTONE)

« C'est une catastrophe géographique ».

(CAVOUR)

« C'est un échiquier, dessiné par les ennemis de la ligne droite ».

(BISMARCK) (32)

« Monsieur le Préfet, quel est l'esprit de votre département ? »

« L'esprit de mon département ? Il n'en a pas... ».

(E. AUGIER : *Le Monde où l'on s'ennuie* ).

L'antipathie des décentralisateurs contre le département s'explique, peut-être, par des raisons psychologiques. C'est moins au cadre départemental qu'aux représentants du pouvoir central : préfets et sous-préfets, que s'adresse l'acrimonie décentralisatrice. Cette organisation uniforme, qui semble n'être qu'un réseau de transmission des ordres parisiens, devait faire rejaillir sur le cadre dans lequel elle se manifeste les critiques qui lui sont adressées.

Œuvre d'opportunité, le « lotissement égalitaire » (33) du département s'expliquait aussi par le désir de la Constituante d'établir solidement le pouvoir central du nouveau régime. Il serait profondément injuste de méconnaître les services que le département a rendus : « en un temps où il fallait combattre la routine et l'ignorance, il aida puissamment à porter, dans les coins

(31) *Op. cit.*, n° 27, année 1927.

(32) Ces trois citations sont empruntées à J. DE BONNEFON : La leçon de l'ennemi, dans *La France de Bordeaux*, 12 Février 1915.

(33) Ch. ALBERT : *L'Etat moderne*, 1929. « L'égalité » des départements qui n'a d'ailleurs jamais été parfaite, même au point de vue strictement superficiel (le Rhône a moins de 3.000 km<sup>2</sup>, la Gironde près de 11.000), n'est devenue — avec le temps et le développement de la population et de la richesse — qu'une expression vide de sens. Quelle égalité peut-il y avoir entre le Nord peuplé de plus de 2 millions d'habitants (351 au km<sup>2</sup>) et les Basses-Alpes (85.000 h., 12 au km<sup>2</sup>) ? entre la Seine-et-Oise riche de plus de 3 milliards (revenu net imposable à l'impôt sur le revenu) et la Lozère (28 millions) ? (Chiffres empruntés à B. APPERT. *Le régionalisme administratif*, Thèse, Paris, 1938).

les plus reculés le progrès et l'instruction » (34). Il était, également, une expression administrative, destinée à réunir les chefs des divers services publics, à mettre la justice à portée du justiciable, le gouvernement à portée des gouvernés et... le contribuable à portée du perceuteur.

Quel que soit son mérite passé, le département, qui a près de cent cinquante ans, n'est qu'un cadre administratif, une précision postale sur une enveloppe. Il n'a tué ni le souvenir des provinces, ni la vie des « pays » ; on ne force pas la continuité. « Telle préfecture ou sous-préfecture française, dont l'Etat voulait faire, arbitrairement, la capitale d'un district, reste, après cent vingt ans, un bourg misérable » (35). Même après, l'« épuration » des sous-préfectures en 1926, cette remarque reste tout à fait exacte. Les préfectures de moins de 10.000 habitants ne manquent pas : Digne compte 7.623 habitants ; Guéret : 8.789 ; Privas : 7.733 ; Foix : 7.006 ; Mende : 6.499. Et que penser de ces sous-préfectures qui ne sont que de gros villages, comme Château-Salins (1.850), St-Julien en Génevois (1.732) ou Florac (1.690) ? Comment pourrait-on parler de la vie propre de ces entités administratives et quelle influence d'ordre économique pourrait-on espérer leur voir exercer ?

Il y a plus : par un retour des choses, dû à ce que nos institutions restent immobiles tandis que la vie va son train, la situation se trouve complètement renversée. Hier peut-être, c'était l'Etat qui, par sa centralisation, imposait le progrès aux populations éloignées. Aujourd'hui, certainement, c'est l'ingérence continue de ce même Etat, disent les décentralisateurs, qui fait obstacle à notre développement économique.

Ainsi, l'on s'attaque au département au nom de la décentralisation, parce que le département est le cadre choisi par le gouvernement central comme unité administrative de centralisation.

Le régionalisme — qui, rappelons-le, n'est pas, « a priori », décentralisateur — n'adopte pas, pour autant, cette opinion, mais il approuve les critiques, fort justes, que les décentralisateurs ont apportées au département.

Exiguïté administrative, impersonnalité et absence de représentation des véritables intérêts locaux, absurdité géographique, insuffisance économique, cause de retard dans les communications et, partant, dans le progrès, voilà la plupart de ces critiques qui se ramènent, au fond, à une seule : le département est trop petit.

Le lecteur sait que je n'ai point critiqué le principe de la division territoriale de 1790, que j'en ai même défendu les applications par des arguments tirés des nécessités de l'époque. Je n'en suis donc que plus à l'aise pour m'associer aux critiques actuelles, lorsque, elles aussi, elles reposent sur des raisons d'opportunité.

\*

(34) *Ibid.*

(35) V. BÉRARD : *Les Phéniciens et l'Odyssée.*

S'il n'est plus tout à fait exact (36) d'affirmer comme M. Ch. Brun (37) que « la France est le seul pays d'Europe qui compte de si petites divisions », l'exiguité du département dont la superficie moyenne est de 6.000 km<sup>2</sup> semble évidente. C'est d'ailleurs tellement vrai que, partout où des unions ou syndicats d'agriculteurs, d'industriels, d'ouvriers, de mutualistes ont voulu vivre, ils ont volontairement rompu le cadre départemental (38). Cela nous prouve que les groupements d'intérêts, beaucoup plus importants qu'en 1789, nécessitent des groupements territoriaux nouveaux.

Mais, du seul point de vue administratif, le département est trop exigü. En se rétrécissant, en raison du progrès des communications, la France a encore comprimé ses divisions intérieures. Les constituants ne pouvaient prévoir qu'il faudrait 30 secondes, en 1938, pour transmettre, avec le téléphone de la Place Beauveau, de Paris à Marseille, un ordre qui eût mis huit jours de route en 1790 !

C'est ce qui condamne l'éparpillement des services administratifs départementaux pour lesquels le cadre du département est trop étroit. Quand les inconvénients de la centralisation se sont montrés excessifs en quelque domaine et qu'on a voulu déconcentrer, on a été forcé de le faire dans le cadre du département qui n'est pas fait pour cela. C'est ainsi que l'exécution des lois ou des délibérations des conseils généraux s'est trouvée confiée à des agents modestes, chefs de division ou chefs de bureaux de préfecture, dont plusieurs sont des hommes d'une compétence remarquable et de jugement sûr, mais qui manquent de l'essentiel pour faire prévaloir les vues que l'expérience leur suggère : l'autorité.

\*

Cet état-major de fonctionnaires est d'ailleurs identique pour chaque département. Pas de différence, sur ce point, entre le Nord et la Lozère, 20 fois moins peuplée et 107 fois moins productive pour le Trésor public ! (Comme s'il y avait le même nombre d'officiers dans un bataillon que dans un corps d'armée !).

A travail inégal, nombre de travailleurs égaux. Mêmes fonctionnaires — interchangeable, d'ailleurs, de département à département ! —, même routine, mêmes paperasses, mêmes abus. Cette impersonnalité administrative ajoute encore au caractère « un peu vide » (Hauriou) du département ; elle n'ajoute certainement pas à la compétence de ceux qui s'occupent de ses intérêts.

Et, d'abord, quels sont ces intérêts départementaux : ni communaux, ni cantonaux ; en somme ni locaux, ni généraux ?

Qu'est-ce que l'intérêt d'un département : du Tarn-et-Garonne, par exemple ? Qui pourrait le définir ? Tandis qu'on peut parfaitement parler des intérêts des régions alsacienne, provençale ou franc-comtoise. Les intérêts régionaux existent, c'est un fait. Or,

(36) Cf. *Infrà*, pp. 287-288.

(37) Ch. BRUN : *Le régionalisme*, *Op. cit.*

(38) Cf. *Infrà*, pp. 233 sqq.



par qui sont-ils régis ? Qui s'en occupe ? Des organismes départementaux : le Préfet et le Conseil Général. (Ne parlons pas du Parlement à qui, nous l'avons vu plus haut (39), les régions ne demandent qu'une chose : qu'il s'occupe d'elles le moins possible !).

Le Préfet n'est qu'un agent politique du gouvernement et non le chef d'un organisme d'ordre économique. Il est noté sur les services électoraux qu'il rend et non sur l'influence qu'il peut avoir sur la prospérité matérielle du département qu'il administre.

Le Conseil Général — qui est, souvent, l'antichambre de la députation — a une compétence restreinte, des moyens d'intervention limités à certaines affaires, un budget modeste, des sessions courtes et des pouvoirs à peu près illusoires. Il écoute des rapports, sanctionne les mesures des chefs de division de la préfecture que le Préfet lui soumet, fait doucement son petit travail et manifeste son mécontentement, s'il y a lieu, par un vœu qui, lui non plus, n'est pas souvent satisfait ! En dépit des quelques progrès dûs aux lois de 1871 et de 1930, le Conseil Général n'est encore qu'une Chambre d'enregistrement des décisions de l'administration. Sans initiative et sans responsabilité, il n'apparaît à personne comme une véritable assemblée, active et vivante : le public le sait si bien qu'il ignore ses réunions et s'en désintéresse le plus souvent.

Les Chambres de Commerce, d'agriculture ou de métiers sont entravées dans leur action par d'innombrables formalités administratives ; d'ailleurs, elles ne représentent que certains intérêts et leur activité, souvent utile, ne sort pas de leur milieu.

Il n'est donc pas excessif d'affirmer que les intérêts régionaux ne sont pas représentés en France.

\*

Que le département soit une anomalie géographique, cela n'est plus guère contesté aujourd'hui.

C'est tellement évident que, depuis une quarantaine d'années, on renonce, de plus en plus, à étudier la géographie de la France par départements. « Sais-tu tes départements ? » a-t-on, longtemps, demandé à un écolier, comme critère de ses connaissances géographiques. L'écolier de 1938 ne sait plus guère « ses » départements et ce n'est point un si grand dommage.

Si l'on a renoncé à cette étude, c'est que la méthode faisait apparaître de choquantes anomalies. Un enfant logique eût pu croire que Draguignan, préfecture du Var, est plus importante que Toulon, qui n'en est que sous-préfecture et pourtant Draguignan n'a que 12.000 habitants et Toulon 150.000 ! Comment admettre qu'au point de vue administratif Florac, sous-préfecture de 1.600 habitants, ait plus d'importance que Roubaix, qui, malgré ses 120.000 habitants n'est, administrativement parlant, absolument rien ?

N'est-il pas choquant de voir étudier, parmi les villes principales du département de l'Ain, Nantua qui compte 2.700 habitants, alors que l'employé des Postes lui-même hésite pour classer dans l'Ain ou le Jura Oyonnax, capitale mondiale du celluloïd, Oyonnax que connaît, beaucoup mieux que le français moyen, le colporteur syrien qui parcourt l'Afrique ou l'Amérique ? Qui sait que Belestia, qui approvisionne tout l'univers en peignes de corne, est dans l'Ariège ? Il y a, en France, d'autres villes importantes que les préfectures et sous-préfectures : il est bon que les petits français ne l'ignorent pas.

Mais, dans cette étude départementale, un géographe, un savant ne trouve pas, non plus, son compte. Elisée Reclus avouait timidement que « cette division n'avait rien de naturel » (40). Foncin (41) qui a, scientifiquement, étudié, un à un, 89 départements (y compris ceux d'Alsace et de Lorraine) était arrivé à cette conclusion : 30 départements sont « plus ou moins homogènes » (Ex. : Lot, Indre-et-Loire), 59 sont « incohérents à divers degrés » et, parmi eux, à titre indicatif : l'Aisne (qui participe de la Picardie, de l'Ile-de-France et de la Champagne), les Alpes-Maritimes (qui tiennent de Nice et du Var), les Bouches-du-Rhône (où rien n'est commun entre Arles et Marseille), le Nord (qui compte cinq régions différentes), etc. Retenons cet aveu, dénué d'artifice : sur 90 départements, 59 — soit *les deux tiers* — sont « incohérents à divers degrés ! ».

Au point de vue strictement géographique, cela n'aurait pas une telle importance. Mieux valait encore une division imparfaite que les carrés « parfaits » que Siéyès inspirait à Thouret ! Mais au point de vue pratique, économique, de telles anomalies amènent des inconvénients considérables.

« Considérons le plus important de nos bassins houilliers : celui du Nord et du Pas-de-Calais. Serait-il admissible que la ligne, plus ou moins capricieuse, qui, sur le sol, sépare ces deux départements, vînt détruire l'unité fondamentale de ce bassin homogène ? Admettrait-on que deux ingénieurs en chef se permissent d'appliquer deux régimes d'exploitation différents aux deux parties de ce bassin, parce que l'une est à droite et l'autre à gauche de cette ligne ? » (42).

De même, la Gironde, qui devient, de plus en plus, l'avant-port de Bordeaux, est, en partie, située dans la Charente-Inférieure. Les établissements maritimes qui s'y édifient vont-ils être séparés administrativement du grand port voisin ?

L'organisation départementale actuelle gêne l'essor économique et la vie économique délaisse le département. Bien souvent, le chef-lieu du département — qui devrait être le marché économique local — meurt de lui-même. Si ce chef-lieu n'est pas une grande ville (ce qui arrive souvent), c'est ailleurs, au chef-lieu du département voisin, ou même à une ville sans importance admi-

(40) E. RECLUS : *Géographie universelle*, tome I, page 924.

(41) P. FONCIN : *Les pays de France*, op. cit.

(42) F. HAUSER : *Les régions économiques*. 1918.

nistrative que les paysans vont porter leurs denrées et les clients se pourvoir en produits fabriqués. Ainsi des préfectures agonisent, à côté de nouveaux grands centres qui surgissent. Jamais une revision administrative des valeurs n'aura été si nécessaire !

\*

C'est aux voies de communication qu'est dû cet état de choses ; si les paysans ne pouvaient le faire aussi facilement, auraient-ils délaissé leur propre chef-lieu pour la ville voisine plus commerçante ? « Si Mirabeau et Thouret étaient allés en chemin de fer ou en automobile à l'Assemblée constituante, disait à la Tribune de la Chambre, Raymond Poincaré, alors président du conseil (43), ils auraient créé des départements moins nombreux et moins étroits ».

Les moyens de transports ont évolué, mais les départements n'ont pas changé leurs frontières. Ils ignorent les voies de communication modernes et celles-ci le leur rendent bien. Sait-on que le département de Seine-et-Marne est parcouru par trois « réseaux » ferroviaires différents et que, pour aller de Meaux, la ville la plus importante, à Melun, la préfecture, la voie la plus rapide est de passer par Paris, malgré la distance qui sépare la Gare de l'Est de la Gare de Lyon ? Sait-on que « les tracés des lignes d'intérêt local sont presque toujours absurdes », que « la frontière du département est presque infranchissable ? » (44). Qu'il en est de même pour l'électricité rurale : que, pour l'établissement des lignes haute-tension, « sortir d'un département et passer dans un autre est, pratiquement, impossible » (45). Théoriquement, rien de plus simple, certes ! Mais, en fait, les formalités administratives et les délais sont tels que tous y renoncent...

Chevillard (46) le disait déjà sous le second Empire : « S'agit-il des grands intérêts de l'agriculture et de l'industrie ou de ces entreprises qui ont pour objet l'assainissement d'une contrée entière, s'agit-il enfin de vastes mesures d'administration ? A chaque pas, la borne du département arrête et fatigue les esprits les plus dévoués, les caractères les plus persévérants ».

Rien n'est changé. Tout cela, d'ailleurs, était fatal ; aucune idée économique n'a inspiré la création du département en 1790 ; aucune idée économique n'inspire la vie départementale en 1938. N'est-il pas hautement nécessaire que cela change au plus tôt ?

Terminons sur cette constatation consolante de M. V. Mareille (47) : « Les bicyclettes, automobiles, chemins de fer, autobus, avions, téléphones feront le régionalisme envers et contre tout, avec ou sans nous, par un élargissement fatal et progressif du rayon d'action de chaque fonctionnaire ».

(43) *Journal Officiel*, 26 Juin 1912.

(44) P.E. FLANDIN : *La réforme administrative*, dans la *Revue de Paris*, 1<sup>er</sup> Juin 1927.

(45) *Ibid.*

(46) J. CHEVILLARD : *Op. cit.*, 1862.

(47) *Op. cit.*



\*

Sans charger d'anathème le département, « fils illégitime de l'ancien régime et de la révolution » (Foncin), « pire mécanisme antiphysique appliqué au corps de la France » (Maurras), il est juste de conclure qu'il a fait son temps et, déjà, bien plus que son temps !

Le département morcelé de 1790 était compatible avec la décentralisation excessive qui l'accompagnait alors. Mais la centralisation est revenue et la France s'est, peu à peu, transformée en une république démocratique gouvernée par 87 préfets ce qui lui permet de jouir des inconvénients combinés et contradictoires d'une division administrative trop petite et d'une centralisation trop absorbante. Les départements ne peuvent que se tourner vers Paris et espérer tout du pouvoir central.

De sorte que, dans un état moderne et prétendument « avancé », un mécanisme administratif vieux de cent cinquante ans continue à fonctionner : « département et préfet semblent aussi périmés qu'une chaise de poste et un postillon sur la grand' route et les sous-préfectures s'échelonnent, comme des signaux de télégraphe optique, de colline en colline... » (48).

La cause est entendue. Le département, archaïque, trop petit, malbâti, stérilisateur de l'activité nationale, doit céder la place à une division plus grande, plus homogène, plus logique : la région. Cela *peut* se faire, cela *doit* se faire : c'est un remède nécessaire et urgent. « La division territoriale, disait Foncin (49), est la partie essentielle de la Constitution d'un Empire ». Un Etat mal divisé est un Etat mal administré.

Examiner quelle sera la nouvelle division administrative de l'Etat, voilà quel doit être, maintenant, l'objet de notre travail.

(48) P.E. FLANDIN : *Op. cit.*

(49) *Op. cit.*



# TROISIÈME PARTIE

## LA RÉGION

---

### CHAPITRE PREMIER

#### LES ÉLÉMENTS DE LA RÉGION ET LES DIFFÉRENTS RÉGIONALISMES

---

##### I

##### LES DIVERS ELEMENTS DE LA REGION

*« Le mot qui caractérise le mieux la France est : variété ».*

(VIDAL-LABLACHE : *Tableau de la Géographie de la France*, t. I, de l'Histoire d'E. Lavisse).

*« Notre pays a d'heureuses et naturelles aptitudes à être organisé par régions ».*

(J. BRUNHES : *Géographie humaine de la France*, t. I, de l'Histoire de G. Hanotaux).

Au moment d'inscrire sur le sol cette nouvelle division que nous appelons régionale, ne convient-il pas d'examiner un instant la terre française avant de la découper à nouveau ?

Une première constatation nous satisfait : à la différence de tant d'autres nations dont le sol est uniforme à l'extrême ou, à l'inverse, incroyablement varié, la terre de France ne se présente ni comme un « puzzle », ni comme un bloc compact. Notre pays, dans ce domaine, semble posséder une rare grâce d'état. De toutes les nations de l'Europe, la France est l'une de celles qui présente la plus forte unité géographique. Toutefois, cette unité n'est pas uniformité. Elle provient non de la similitude des parties, mais de leur harmonieux agencement.



Une et pourtant variée ; unie, mais non uniforme ; diverse, sans être éparpillée. Soyons fiers de ce caractère exceptionnel « toujours semblable et différent ». C'est cette contradiction apparente de l'unification et de la dissemblance, c'est ce mystère de l'unité dans la diversité qui nous attache, à la fois, à chaque parcelle du territoire aussi bien qu'au sol tout entier.

Dans une fort belle page, Vidal-Lablache a décrit, expliqué, admiré, ce splendide et touchant contraste : « La France, écrit-il (1), oppose aux diversités qui l'assiègent et la pénètrent sa force d'assimilation. Elle transforme ce qu'elle reçoit ; les contrastes s'y atténuent ; les invasions s'y éteignent. Il semble qu'il y a quelque chose en elle qui amortit les angles et adoucit les contours. Avec une surface qui n'est que la dix-huitième partie de l'Europe, nous voyons des contrées telles que Flandre ou Normandie d'une part, Béarn, Roussillon ou Provence de l'autre ; des contrées dont les affinités sont avec la Basse-Allemagne et l'Angleterre ou avec les Asturies et la Grèce. Aucun autre pays d'égale étendue ne comprend de telles diversités. Comment donc se fait-il que ces contrastes n'aient pas été des foyers d'action centrifuge ? Il n'a pas manqué, sur nos côtes, d'immigrants saxons, scandinaves ou autres ; on ne voit pourtant pas que ces groupes aient jamais réussi, s'ils l'ont même tenté, à se constituer en populations à part, tournant le dos à l'intérieur, comme il est arrivé, pour certaines tribus maritimes, frisonnes ou bataves, en Basse-Allemagne. C'est qu'entre ces pôles opposés de la nature, la France développe une richesse de gammes qu'on ne trouve pas non plus ailleurs. Si le Nord et le Sud ont sailli, en vif relief, il y a, entre eux, toute une série de nuances intermédiaires. Par une interférence continue de causes climatiques, géologiques, topographiques, le Midi et le Nord s'entrecroisent, disparaissent et réapparaissent... Mais on ne peut dire que ce mélange est la France elle-même. L'impression générale est celle d'une moyenne dans laquelle les teintes qui paraissent disparates se fondent en une série de nuances graduées. Il y a une force bienfaisante, un « *genius loci* » qui a préparé notre existence nationale et qui lui communique quelque chose de sain. C'est un je-ne-sais-quoi qui flotte au-dessus des différences régionales. Il les compense et les combine en un tout et, cependant, ces unités subsistent, elles sont vivantes... »

Cette exceptionnelle beauté de la France vient donc de la diversité de ses régions dans l'unité de son territoire. Mais il faut s'entendre, encore une fois, sur le sens précis des mots. Diversité ne veut pas dire éparpillement, ni tour d'ivoire particulariste. Chaque région a besoin, pour croître et grandir, de ses voisines : « Régionalisme ne signifie pas existence égoïste d'une région en soi, mais, bien au contraire, culture intensive de toutes les semences qui lui sont propres pour en faire une moisson capable d'enrichir, avec plus de vigueur et d'éclat, le patrimoine même de la nation » (2). Psychologiquement, d'ailleurs, cet isolement jaloux

(1) VIDAL-LABLACHE : *Tableau de la géographie...*, op. cit., chap. III, t. 1<sup>er</sup> 1. 1<sup>er</sup>.

(2) J. BUFFET : *Du nationalisme au régionalisme financier*.

ne correspondrait pas au tempérament de chez nous ; n'oublions pas la jolie définition d'André Beaunier (3) : « La France est le pays du voisinage ».

Unité, de même, ne signifie pas : uniformité, monotonie. Taine a justement comparé, au regard de nos régions si variées, nos départements à des « hôtels garnis, tous bâtis sur le même plan et administrés par le même règlement ». Que cette boutade nous serve de leçon : chaque fois qu'un régionaliste étudie une question, qu'il y introduise le facteur diversité et qu'il se souvienne qu'à des conditions différentes correspondent des besoins différents, à des besoins différents des solutions différentes ; qu'il se rappelle, ensuite, que les mesures à prendre ne devront jamais porter atteinte, de près ni de loin, à l'unité nationale qui, justement, permet à ces variétés régionales de vivre libres et de prospérer.

Variété dans l'unité ; telle est la vertu essentielle de la France ; variété dans l'unité : telle doit être l'idée directrice qui présidera à la création des régions.

Mais il ne suffit pas d'un principe pour accomplir une réforme. Il faut aussi un cadre et des liens qui « rattachent » ce qui sera à ce qui est et à ce qui a été. A quoi rattacherons-nous les nouvelles régions ? Les régionalistes nous ont donné, sur ce point, quelques idées éparées.

M. de Villerménil, cité par M. Ch. Brun (4), proposait un critère essentiellement économique : « La région future idéale sera celle qui conciliera le maximum d'intérêts communs ». M. Ch. Brun estime (5) que c'est insuffisant et qu'il faut considérer bien d'autres points : « climat, géologie, relief » d'abord ; « race et mœurs, histoire, langue, affinités économiques » ensuite ; « enfin, les régions doivent être assez grandes pour pouvoir vivre d'elles-mêmes, sans cependant constituer un Etat dans l'Etat et sensiblement égales afin qu'elles se fassent équilibre sans tentative d'absorption ».

Pendant la guerre, Henri Cellerier (6), sans méconnaître le rôle respectif de chacun de ces facteurs, remarquait que, selon les régions, l'un ou l'autre était prédominant : « Telle région est restée identiquement la même au cours des âges, telle autre a changé ; dans le premier cas, c'est le facteur historique qui est primordial, dans le second, il l'est moins : c'est le facteur économique. Quand une région vient de percer un canal, un tunnel ou de découvrir des gisements, c'est l'avenir qu'il faut envisager ».

Enfin, à son Congrès de Paris (21-22 Mai 1918), la Fédération régionaliste française avait défini les trois facteurs déterminants de la région : économique (commerce, industrie, agriculture) ; géographique (ethnographie) ; historique (culture, langue, tradition).

(3) Un portrait de la France, *Revue des Deux-Mondes*, 1<sup>er</sup> Décembre 1917.

(4) *Le régionalisme*, op. cit.

(5) *Ibid.*

(6) *Op. cit.*

Toutes ces indications sont bonnes et le plan que nous proposons s'en inspire ; il en diffère par un souci, peut-être plus précis, de classification.

Pour créer une région il faut tenir compte, à la fois, du présent et du passé.

Il existe un passé « physique » (si j'ose cette barbare expression) et un passé psychologique. Le premier touche à l'existence physique de la région : région naturelle, province historique ou, simplement, agglomération de « pays » ; la géographie, plus que l'histoire, nous fixe sur ce point. L'ethnographie, au contraire — qu'il convient de séparer, nettement, ici, de la géographie — nous renseignera sur les éléments plus subtils de ce passé : race, hérédité, tradition.

Quant au présent, il vit sous deux aspects principaux : économique (organisation de la production, grandes voies de communication, grands centres) et administratif (il serait en effet puéril de créer, de fond en comble, une organisation administrative nouvelle, sans tenir compte de celle qui, bonne ou mauvaise, nous régit depuis cent cinquante ans).

Sol, race, production, administration : voilà les quatre éléments de la région. A chacun d'eux, sans doute, suffit déjà un effort : régionalisme géographique, régionalisme historique, régionalisme économique, régionalisme administratif. Mais le régionalisme tout court, auquel nous voulons aboutir, n'est que la résultante de tous ces efforts. Selon le mot de M. Ch. Brun, il les comprend tous ; il forme « un bloc ».

Il va de soi que nous ne pourrions décrire ce « bloc » qu'après avoir étudié, préalablement, chacun des quatre éléments qui le composent.

## A. L'ÉLÉMENT GÉOGRAPHIQUE

*« Le retentissement de l'histoire est encore marqué, en géographie, par la persistance... de tenaces réalités provinciales qui expriment, à la fois, des portions de territoire et des fractions de peuplement ».*

(J. BRUNHES, *op. cit.* chap. XI).

*« Il y a un fait que l'on a souvent l'occasion de remarquer en notre pays : c'est que les habitants se sont succédé, de temps immémorial, aux mêmes endroits... L'homme a été, chez nous, le disciple, longtemps fidèle, du sol ».*

(VIDAL-LABLACHE : *Tableau de la géographie...*, *op. cit.*, chap. 1<sup>er</sup>).

Les divisions, à proprement parler, géographiques (j'entends par là éliminer l'idée de divisions administratives : départements et arrondissements) sont au nombre de trois : régions naturelles, provinces et pays.



\*

Quand on parle de divisions régionales, on évoque d'abord les *régions naturelles* : Vosges, Massif Central, par exemple. C'est la division qui nous est la plus familière : elle a l'avantage d'être purement géographique et très commode. M. Demangeon, dans sa monographie sur la Picardie, donne de la région naturelle une excellente définition : « C'est une superposition, sur le même territoire, d'un certain nombre de phénomènes dominants dont la réunion crée une physionomie originale ».

Cette idée d'étudier notre pays par régions naturelles n'est pas nouvelle : quelques années avant la Révolution, l'abbé Giraud-Soulavie (7) proposait la division de la France en quatre bassins (Rhône, Garonne, Loire et Seine), eux-mêmes subdivisés en régions naturelles.

Mais le milieu physique n'est pas tout : les régions naturelles ne correspondent pas aux régions de peuplement. Dès que, dans une région donnée, la vie sociale se multiplie par le commerce, dès que l'homme circule, arrivent d'autres modèles de divisions régionales qui correspondent à un type nouveau, nécessité par la vie nouvelle. Les routes, les marchés apparaissent ; voilà pourquoi les marchés qui deviennent des villes sont rarement au centre de la région naturelle, mais à sa frontière (8). La région naturelle est une synthèse de faits géographiques permanents, la région économique un ensemble de rapports et d'intérêts essentiellement variables.

La région économique nantaise, par exemple, est un assemblage de terrains disparates : primaires du pays de Vannes, jurassiques du Poitou, quaternaires de la Brière. Elle ne vit que par la ville qui l'a créée : Nantes.

Inversement, la région naturelle n'a pas de frontières : où placer les limites de la Beauce à l'ouest, où tracer les lignes séparatives entre la Picardie et la Champagne ?

Sans doute, il y a, quelquefois, coïncidence entre la région économique et la région naturelle prises dans leur ensemble (Nord, Est), parce que la meilleure frontière est, quelquefois, celle tracée par la nature (montagne, fleuve), mais quand il n'y a pas de frontière naturelle ? Les villes et les voies de communication — la vie et la mobilité — sont, alors, les facteurs déterminants.

On peut s'inspirer des unités physiques régionales inscrites sur le sol, mais il faut se souvenir que l'économie d'un pays n'est pas figée. Aussi « nos » régions ne peuvent-elles être uniquement les régions naturelles.

\*

(7) GIRAUD-SOULAVIE : *Histoire naturelle de la France méridionale*, 1780.

(8) Cf. GALLOIS : *Régions naturelles et noms de pays*. Historiquement, d'ailleurs, Chartres, Orléans étaient des capitales-frontières.



L'histoire même des *provinces* (9) nous confirme que l'homme, s'il est le « disciple du sol », est aussi l'esclave du milieu physique. C'est parce que l'homme tient au sol qu'il sait le défendre quand il le faut ; c'est en pensant au sol qu'il se bat ; c'est au sol qu'il rattache son effort. « Au cours de la guerre, les divisions administratives actuelles ont paru s'évanouir et, du sol de notre France, se sont levés, se sont dressés les noms et comme les personnes de nos provinces : Flandre, Artois, Champagne, Lorraine, Alsace » (10). C'est de ces noms que les communiqués étaient pleins. On y trouvait, souvent, aussi, il faut le reconnaître, des noms de « pays » : Soissonnais, Argonne, Woëvre. Mais, pendant cette lutte pour le sol, personne ne songea, jamais, à donner l'honneur du *Bulletin de la Guerre* aux départements de la Haute-Marne ou du Pas-de-Calais !

Argument sentimental ? peut-être, mais combien symptomatique ! « Qui prononce aujourd'hui ces simples mots : Provence ou Bretagne ou Lorraine, éveille et réveille, d'un seul coup, des souvenirs de pensées, de coutumes, de passions et d'images correspondant à des séries séculaires de connexions humaines dont la synthèse est encore un fait social, historique et géographique, tout actuel » (11).

Quelle que soit l'origine historique des provinces, qu'elles descendent d'une ancienne « civitas », comme le Poitou (Pictones), d'un ancien « pays », comme le Nivernais (pagus nivernensis) ou d'un ancien fief, comme le Bourbonnais ; qu'elles aient même eu un sort incertain, comme ce Comté de Nice, qui appartient géographiquement à la Gaule, politiquement à la Savoie, féodalement à la Provence, les provinces ont une unité géographique et des limites, moins sans doute que si elles eussent été de véritables cadres administratifs, mais incomparablement plus que les régions naturelles.

M. Jean Brunhes (12) s'est livré à un intéressant groupement géographique des provinces. Il en distingue cinq catégories : provinces-noyaux (Ile-de-France, Lyonnais, par exemple) ; provinces-carrefours ou provinces-seuils (Poitou, Bourgogne) ; provinces effacées, d'ancien rayonnement politique (Auvergne, Orléanais) ; provinces secondaires, n'ayant que faiblement pris part au développement général (Marche, Limousin) et provinces frontières, terrestres (Franche-Comté) ou maritimes (Provence).

Le caractère géographique de la formation provinciale est indiscutable : il n'en est pas moins exact que la province est, surtout et avant tout, de formation humaine. Elle a longtemps correspondu à une forme déterminée de vie française ; géographiquement, elle n'y correspond plus. Son passé est, certes, émouvant : « des noms d'origine proprement humains, se sont longtemps promenés au-dessus du sol, au gré des vents et des tempêtes

(9) Cf. *Suprà*, pp. 37-40.

(10) J. BRUNHES : *op. cit.*, chap. IX.

(11) *ibid.*

(12) *Id.*

de l'histoire : Bourgogne, Lorraine... Ils étaient comme d'énormes nuages dont l'ombre allait, recouvrant, sans cesse, des superficies variables vers le Nord ou vers le Sud, vers l'Ouest ou vers l'Est ; puis le nuage s'est, un jour, résolu en une pluie qui a fécondé un district limité. Et voilà que, par une sorte d'inhibition mystérieuse, les hommes, avec leurs choses terrestres, en ont été si intimement imprégnés, que ces noms anciens, liés aujourd'hui à des caractères très fermes et très précis, sont devenus les emblèmes de parcelles définies de l'humanité française : Lorrains, Bourguignons » (13).

Ce rappel, sans aucun doute, nous touche. Il ne doit pas nous faire oublier que les régions de Bourgogne ou de Lorraine ne correspondraient, vraisemblablement, que d'une manière imparfaite à la Lorraine ou à la Bourgogne géographiques proprement dites.

La région ne doit pas ignorer la province géographique mais, du point de vue strictement géographique, ce n'est pas de la province que la région s'inspirera.

\*

Et pourtant les unités géographiques locales de la France existent : ce sont les « pays ». Ces descendants directs des « pagi » gaulois ont survécu, malgré les invasions étrangères, les régimes politiques : « c'est en vain que la carte de France a été grattée et regrattée, obscurcie de surcharges et de ratures : le « pays » a survécu à tout » (14).

M. Vital Mareille a donné de la province, une définition beaucoup trop restrictive à notre avis, mais qui est excellente pour le « pays » : Le « pays » est « une contrée où les hommes se connaissent entre eux, se marient généralement entre eux, parlent la même langue, ont des occasions de se rencontrer dans les cérémonies privées ou publiques, lisent les mêmes journaux et trafiquent aux mêmes marchés » (15).

Et Foncin (*op. cit.*) n'est pas moins net : « les unités locales ne sont, selon nous, que de petites régions naturelles qui ont gardé le nom clair et net de « pays ».

Ces noms mêmes de « pays » ont subsisté parce qu'ils reposent sur une classification paysanne de la valeur des terres (Champagne, Gâtine, Bocage, etc...). « Ainsi les noms de Beauce, de Brie, de Limagne, quelle qu'en soit, d'ailleurs, l'origine, rappellent toujours les lourdes gerbes de froment, les amas de fruits, les beaux écus sonnants ; tandis que les marais, les landes, les brennes et les gâtines disent les pénibles efforts des laboureurs qui veulent, quand même faire naître le grain nourricier dans le sol avare » (16). Les noms de pays qualifient la valeur des terres, la difficulté de la culture, les chances d'établissement.

(13) J. BRUNHES : *op. cit.*

(14) J. FONCIN : *Les Pays de France, op. cit.*

(15) V. MAREILLE : *op. cit.*

(16) E. RECLUS : *Introduction à la Géographie de la France.*

La division des terres reposant ainsi sur la valeur humaine du sol acquiert une force indéracinable, parce qu'elle est comme agglomérée à la glèbe, qu'elle est estimée et appréciée. « Si les hommes ont saisi ces différences, c'est qu'elles les touchaient de près, qu'elles se traduisaient en réalités pratiques. Ces réalités, c'étaient, pour eux, la manière de se nourrir, de se loger, de gagner sa vie. Suivant que le sol est calcaire ou argileux, pauvre ou riche en substances fertilisantes, suivant que l'eau se ramasse en sources ou court en mille filets à la surface, l'effort de l'homme doit se concerter autrement... Tout cela s'exprimera, par lui, dans un nom : celui d'un « pays » qui, souvent, sans être consacré par une acception officielle, se maintiendra, se transmettra, à travers les générations, par les paysans, géologues à leur manière... Ces pays sont situés, les uns par rapport aux autres, de façon à pouvoir recourir aux offices du mutuel voisinage. Le bon pays est, tout au plus, à quelques jours de marche du pays le plus déshérité dont l'habitant a besoin d'un supplément de gain et de subsistances. Une multitude d'impulsions locales, nées de différences juxtaposées du sol, y ont agi, de manière à mettre les hommes à même de se fréquenter et de se connaître dans un horizon toutefois restreint » (17).

Réserve faite pour le nom des « pays » qui persistent sans doute à travers les âges, mais s'appliquent, parfois, à des territoires qui, eux, ont varié (18), les « pays », division terrienne et essentiellement humaine, ont survécu.

Mais voici plus curieux : on a pu affirmer, avec des arguments de détail fort pertinents, qu'à peu de chose près, la division de la France en arrondissements correspondait au partage de la terre en « pays ». Certes, lorsque le Premier Consul promulgua le décret du 28 Pluviôse an VIII (17 Février 1800) qui rétablissait les districts sous le nom d'« arrondissements communaux », il n'avait pas pour but de ressusciter les anciens « pays » ! Si l'on se souvient qu'en 1790, la délimitation de l'arrondissement, à la différence de celle du département, avait été laissée au soin des seuls intéressés qui, souvent, n'eurent qu'à entériner les usages et calquer les nouvelles divisions dont on leur demandait de fixer les limites sur les anciennes divisions qu'ils connaissaient depuis toujours, on s'étonnera moins de cette coïncidence.

Un travail important de comparaison a été fait depuis : le lecteur trouvera, à l'annexe de la présente étude (19) un tableau de correspondance entre 146 « pays » et 146 arrondissements, tableau que j'emprunte à M. Jean Hennessy (20). Ce travail pourrait être utilement complété par les géographes ; il confirmerait sans doute cette opinion soutenue par d'éminents auteurs qui ont nom : Vidal-Lablache, Foncin, Gallois, Fèvre et Hauser.

(17) VIDAL-LABLACHE : *op. cit.* chap. I.

(18) Les élèves de Vidal-Lablache ont confirmé ce fait dans des monographies. Cf. : DEMANGEON : *La plaine picarde*, p. 435 ; BLANCHARD : *La Flandre*, p. 5 ; VACHER : *Le Berry*, p. 54.

(19) Cf. *Infrà* pp. 295 sqq.

(20) J. HENNESSY : *Réorganisation administrative de la France*.

Il peut paraître bizarre que le seul élément de caractère géographique que nous retenions en faveur d'une division régionale soit le pays-arrondissement. Nous retrouverons plus loin cette question (21), mais nous pouvons, d'ores et déjà, faire connaître notre sentiment : en dehors de la région naturelle abstraite et de la province ensommeillée, le « pays », essentiellement humain et vivant, peut faire une bonne subdivision de région.

## B. L'ÉLÉMENT ETHNIQUE

*« Les peuples perdent la vie quand ils ont perdu la mémoire ».*

(Foch)

La race et la tradition : voilà un double élément que la région ne peut méconnaître.

\*

La race d'abord.

Sens de la race n'est pas racisme ; il y a, entre ces deux expressions, toute la distance qui sépare la réalité de l'exagération. Ce n'est pas être raciste que d'affirmer que le régionalisme ne saurait négliger les facteurs ethniques.

En France, malgré des siècles de mélanges, les différences ethniques n'ont pas disparu : nous distinguons aisément un Breton d'un Alsacien, un Flamand d'un Catalan, un Basque d'un Auvergnat. Ces différences mêmes ne sont-elles pas comme « sanctionnées » par la vie pratique ? « Il n'est pas de négociant qui ne s'en soucie avant de traiter un marché, ni de maîtresse de maison qui ne s'en préoccupe avant d'engager une femme de chambre » (22).

Ces différences ethniques rejaillissent, naturellement, sur la manière de vivre : comme les coutumes se transmettent fidèlement, il n'est pas excessif de dire qu'une contrée « devient, à la longue, comme une médaille frappée à l'effigie de son peuple » (23).

Pour avoir méconnu ces faits, les départements ont, souvent, opéré de fâcheux assemblages : les Confolentais de la Charente sont limousins, les Barbeziliens sont angoumois ; les Fougerais de l'Île-et-Vilaine sont, en grande partie, normands et non bretons. Il ne faudrait pas que le régionalisme retombât dans les mêmes erreurs : elles seraient d'autant plus graves, cette fois, qu'elles seraient plus étendues, puisqu'il s'agirait non de morceler, mais de grouper.

\*

(21) Cf. *Infra* p. 272.

(22) V. MAREILLE : *op. cit.*

(23) VIDAL-LABLACHE : *op. cit.*



Dès le début des campagnes régionalistes, on a confondu le régionalisme avec certains régionalistes, en grande partie « gens de droite », qui prononçaient « province » le mot « région ». Une doctrine qui affirmait, en outre, qu'il fallait tenir compte du passé pour organiser l'avenir, devait aussitôt passer pour « réactionnaire » !

Aussi M. Ch. Brun s'efforçait-il, dès les débuts de l'essor régionaliste, d'affirmer que le régionalisme était « une conciliation de la tradition et du progrès » (24). Barrès, avant lui, avait justifié le régionalisme de cette accusation de régression ; on pouvait, selon ses belles images, « raciner les individus dans la terre et dans les morts » sans, pour autant, « attacher l'homme à un pieu » ou le forcer à marcher « d'un pas mécanique dans les pas des ancêtres » (25). « S'il est vrai (26) de répéter, avec Comte, que l'humanité est faite de plus de morts que de vivants, il ne l'est pas moins de ne voir dans ces morts que des guides. On peut aller plus loin, plus haut qu'eux ».

Certes, il ne s'agit pas d'applaudir à toute tradition, de tenir pour vrai à l'avenir tout ce qui a été vrai dans le passé. Une réforme, comme celle que nous réclamons, est basée sur des faits, elle étudie des faits, elle entend établir d'autres faits. Elle ne prend, dans la tradition, que l'expérience des seuls faits et même des seuls *bienfaits* : « La Nation ne reconnaît de tradition que celle qui lui a procuré des bienfaits » (27). « Une institution — disait Bonald — n'est pas bonne parce qu'elle est ancienne ; elle est ancienne parce qu'elle est bonne ».

C'est pourquoi nous nous refusons à dire, comme certains, que le régionalisme a le « culte » de la tradition. Nous nous inspirerons de la tradition parce qu'elle n'est pas seulement un élément d'immobilité, mais aussi une source de continuité, parce que, dans la réforme régionale, le travail des hommes n'aboutira que s'il étudie les lois de l'habitat et s'y conforme, parce qu'enfin — selon la forte parole de Jaurès (28) — « la vraie manière de respecter le passé, ce n'est pas de se tourner vers les siècles éteints pour contempler une longue chaîne de fantômes ; c'est de continuer vers l'avenir l'œuvre des forces vives qui travaillèrent dans le passé ».

### C. L'ÉLÉMENT ÉCONOMIQUE

« Les intérêts économiques réalisent, mieux que les calculs des hommes de 1790, la solidarité des contrées françaises ».

(J. LETACONNOUX : Les transformations des moyens de transport, dans les *Divisions régionales de la France*, op. cit.).

(24) Ch. BRUN : *Le régionalisme*, op. cit.

(25) Cité par Ch. BRUN.

(26) Ch. BRUN, dans *l'Appel républicain*, 3 Juillet 1934.

(27) J. MILLERET, dans *l'Action française*, 26 Octobre 1901.

(28) Réplique à Maurice Barrès (Chambre des Députés, 26 Janvier 1910).

Chacun des éléments de la région joue son rôle dans le temps : la géographie, c'est l'élément fixe, quasi-éternel ; la race, c'est le passé ; l'organisation administrative actuelle, c'est le présent ; l'économie de la région, en perpétuel mouvement, c'est son avenir.

Aussi certains régionalistes ont-ils borné leur espoir d'organisation régionale à un régionalisme économique, solution suffisante, selon eux, du problème régionaliste en général. Ainsi, se distinguent deux écoles : le régionalisme économique et le régionalisme administratif. Les plus audacieux leur accordent un certain degré de parenté, voire même de suite logique. Disons tout de suite qu'à notre avis il n'y a qu'un *seul régionalisme* qui réunit non seulement le régionalisme économique et le régionalisme administratif, mais encore tous les autres régionalismes particularistes que nous évoquons au paragraphe suivant (29).

Le régionalisme économique n'est donc qu'un aspect, qu'un stade du régionalisme ; il ne peut prétendre être tout le régionalisme. Sans doute, il vit d'une force particulière ; c'est déjà — rare privilège en matière régionaliste ! — un régionalisme pratique, né des faits, essentiellement vivant.

Avant de définir ce régionalisme économique, il convient d'étudier, très brièvement d'ailleurs, les deux grandes causes qui lui ont donné naissance : la modification des moyens de transports, la création des grandes villes.

### 1. La transformation des moyens de transports

Avant d'évoquer la formidable révolution que le XIX<sup>e</sup> siècle a connu dans le domaine des transports, qu'on nous permette deux remarques préliminaires.

Tout d'abord, l'énorme différence entre 1789 et 1938 vient moins de l'augmentation du nombre des routes ou des canaux que du changement radical des modes de traction. Sans doute, il y a beaucoup plus de routes ou de canaux en 1938 qu'en 1789, mais on ne voyagerait pas plus rapidement sur ces routes plus nombreuses si les *forces* de transport (vapeur, électricité) ne s'étaient totalement transformées. C'est la vapeur qui a permis le rail, l'électricité qui a permis la T.S.F.

Une seconde différence, moins sensible au premier examen, est tout aussi importante : au XVIII<sup>e</sup> siècle, les routes étaient des chemins destinés à porter les ordres du gouvernement central, des agents administratifs ; leur tracé s'en ressentait. Au XX<sup>e</sup> siècle, les travaux ferroviaires sont les auxiliaires de l'économie et ce souci inspira les Compagnies et inspirera, plus encore, la Société Nationale des Chemins de Fer français, dans la construction des nouveaux parcours.

Nous allons retrouver la confirmation de ces deux faits en constatant, tout d'abord, comment l'amélioration des moyens de transport (routes) s'est faite beaucoup plus lentement avant la mise en œuvre des applications de la machine à vapeur qu'après

(29) Cf. *Infra*, pp. 137 sqq.

cette application (1840 environ) ; en constatant, ensuite, que le développement des *forces* de production (rail, etc...) a été accéléré, dès qu'il a été conditionné par des raisons économiques et non plus administratives.

En 1789, la France possédait un assez bon *réseau routier* : d'excellents intendants, comme Turgot, dans leurs généralités respectives, avaient suscité l'émulation du corps des Ponts et Chaussées. Celui-ci, sous la direction de Trudaine et Perronnet, particulièrement de 1747 à 1754, améliora, élargit, construisit sans relâche (30).

La loi du 24 Fructidor an V, nous apprend ainsi qu'en 1797 il y avait 48.000 Km. de routes, dont 15.000 de routes nationales et départementales, les seules vraiment praticables. Les routes étaient droites, sans détours : c'est dire qu'il y avait de rudes côtes. Leur entretien était assez médiocre : pendant six siècles, la corvée n'avait pas suffi à les maintenir en bon état et les Etats de Bourgogne avaient fait scandale, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, en substituant à la corvée les premiers « cantonniers ». Notre réseau routier était, cependant, l'un des plus étendus et l'un des meilleurs d'Europe.

C'est par les routes que se faisait le *transport postal*. Les « Postes et Messageries » employaient des « courriers » à voiture, à cheval et à pied. Il y avait, en 1789, 1284 bureaux de poste, 3.000 relais environ et on distribuait 30 millions de lettres par an. Le port en était fort élevé pour l'époque : de deux à cinq sous ; quant au tarif des levées exceptionnelles, il était prohibitif : des courriers extraordinaires allaient de Paris à Bordeaux en 46 heures, mais il en coûtait 25 louis d'or !

Exploit sans précédent, cependant, que cette rapidité, si l'on songe qu'il fallait aux *transports de voyageurs* six jours pleins pour gagner Bordeaux, onze pour Aix, cinq pour Langres, trois pour Cherbourg, deux pour Montdidier, un jour entier pour Rouen. Dans les coches de terre ou d'eau, dans les diligences, créées par Turgot en 1776, la vitesse maximum était de 8 km. et le tarif de seize à vingt sous par lieue.

Les « rouliers » qui avaient le monopole du *transport des marchandises* allaient encore plus lentement et mettaient quinze jours pour aller de Paris à Lyon. Néanmoins, en 1789, plus de vingt mille chariots parcouraient, annuellement, les routes de France.

Vers 1840, un progrès, relatif mais certain, s'était manifesté. Le réseau routier s'était considérablement agrandi : certains départements, comme le Pas-de-Calais, qui avaient 180 km. de routes en 1800 en comptaient 3.704 en 1850 (près de 12.000 aujourd'hui).

Le trafic postal n'avait fait que s'accroître : on transportait 45 millions de lettres par an en 1821, 93 millions en 1840. Les

(30) Les chiffres qui suivent sont tirés des ouvrages de M. LETACONNOUX : *La transformation des moyens de transports*, op. cit., *Les voies de communication au 18<sup>e</sup> siècle*.



malles-poste faisaient jusqu'à 15 km. à l'heure. Il y avait 27 lignes de transports de voyageurs en 1840 et leur rapidité s'était accrue : on allait, désormais, en un jour à Troyes, en deux à Limoges, en trois à Bordeaux ; il en fallait encore presque quatre (44 heures) pour gagner Brest, particulièrement mal desservi.

Evidemment, les grandes découvertes mécaniques ont tout bouleversé. Malgré les hostilités que le chemin de fer avait rencontrées au début de sa carrière, les 497 km. de voies ferrées de 1840 étaient devenues 17.739 en 1870. Et depuis... ! La vitesse est passée de 7 à 120 km.-heure ; le confort, de rien à tout ; les prix sont, en proportion, infiniment moins élevés.

De tels progrès matériels — auxquels s'ajoutent des perfectionnements et des découvertes de chaque jour : T.S.F., télégraphes, téléphone, téléphotographie, télévision, radiotéléphonie — en abaissant considérablement la distance en temps, ont, nécessairement, changé, du tout au tout, les conditions de la vie et de la circulation locale et générale : « D'anciennes relations régionales se sont rompues, de nouvelles se sont créées ; les vieux cadres administratifs sont devenus tantôt trop vastes, tantôt trop étroits ; ils ne répondent plus à la réalité » (31).

L'esprit a changé autant que la matière, dans le domaine des transports. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, nous l'avons dit, ce sont les divisions administratives qui déterminent l'établissement du réseau routier et le particularisme des transports, en contrepartie naturelle, maintiendra ou provoquera la dispersion économique. Construire une route, c'est alors une opération politique ; il faut relier à Paris les capitales des provinces afin d'assurer un rapide passage des ordres de Versailles. A l'intérieur des provinces, on applique le même système : vers 1750, en Bretagne, toutes les grandes villes bretonnes sont reliées à Rennes, mais aucune n'est reliée avec sa voisine, ce qui explique la lenteur des communications dans cette région. De même, toutes les capitales de province sont reliées à Paris, mais les routes transversales sont inconnues : les lettres de Bordeaux à Lyon passent par Paris ; elles mettent sept jours pour aller de Saint-Malo à Granville ; dans le Midi, les charbonnages d'Albi gagnent plus facilement Paris que Bordeaux ! (32).

Cette centralisation routière, dont nous souffrons encore, existait au moment de la création des premières lignes de chemin de fer : la loi du 11 Juin 1842 ne faisait-elle pas de Paris le centre de tous les réseaux ? C'est elle qui est cause de la dispersion économique de l'époque : chaque centre producteur ne voulut plus penser qu'à une clientèle immédiate, donc voisine, locale.

Au XX<sup>e</sup> siècle, au contraire, on ne construit que les routes qui servent, que les réseaux qui paient : d'administratif, le but est devenu économique. On relie les ports avec leurs arrière-pays, les grandes villes industrielles avec d'autres grandes villes

(31) J. LETACONNOUX : *op. cit.*

(32) *Ibid.*



industrielles. Les régions qui se créent collaborent ; elles construisent des voies de communication nouvelles qui portent, par exemple, la houille du Nord au fer de l'Est qui en a besoin ; elles édifient le canal du Rove, de Marseille au Rhône ; elles étudient le canal du Nord-Est, la Loire navigable...

Préalablement, le développement des voies locales a régionalisé la production et développé la clientèle, changé les rapports économiques. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, le Velay était tout entier tourné vers sa capitale : Le Puy ; aujourd'hui, il est uniquement attiré vers St-Etienne ; le Limousin regardait vers Clermont-Ferrand : il préfère, maintenant, s'adresser à Bordeaux.

Et voici, depuis une dizaine d'années, un élément nouveau, beaucoup plus important au point de vue régionaliste : le développement du réseau routier d'autocars et de camions. Les transports par camions qui concurrencent si fortement le trafic ferroviaire, sont éminemment pratiques pour le commerçant et l'industriel régionaux. Ces services, très bien organisés par des particuliers, sont utilisés au maximum, en raison des avantages qu'ils présentent : horaires bien établis, enlèvement et distribution des marchandises à heures fixes, bon marché, rapidité, précision.

Les communications interrégionales jouissent, grâce à ce trafic routier, d'un nouvel et considérable essor. Le réseau routier est moins centralisé que le réseau ferroviaire : on va beaucoup plus rapidement par la route que par le rail de Chambéry à Bordeaux et, à l'intérieur d'une région, de Lons-le-Saunier à Pontarlier, par exemple. Il serait ruineux de créer des réseaux ferroviaires régionaux complets ; il est beaucoup plus facile de perfectionner le réseau routier et, si besoin est, il est beaucoup moins coûteux de construire une route que d'établir une nouvelle ligne de chemin de fer. Le camion et l'autocar vont partout et se prêtent à toutes les transformations d'itinéraires et d'horaires : c'est, au surplus, un matériel qui se transforme et se remplace aisément.

Il y a peut-être là, sans qu'on pense souvent à lui attribuer l'importance qu'il mérite, l'indice d'une révolution d'ordre économique et, par voie de conséquence, d'ordre administratif. Les transports routiers seront les veines et les nerfs de la région. Le gouvernement l'a bien compris qui organise, depuis quelques années, la coordination des moyens de transports. Nous verrons, lorsque nous étudierons cette question (33), qu'il l'organise *régionalement*.

## 2. Le développement des grandes villes

En France, comme dans tous les grands Etats, la population urbaine — celle des agglomérations de plus de 2.000 habitants — a crû constamment au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. De 24 % en 1846, elle est passée à 42 % en 1910, à 51 % en 1936. La

(33) Cf. *Infrà* p. 206.

population rurale a baissé dans la même proportion. Aujourd'hui, plus de la moitié des Français habite les villes.

Les raisons de cet état de choses se résument en un mot : facilité ; elles s'expliquent par l'extension du nombre et de l'importance des grandes villes ; le rapprochement de ces villes par le développement des moyens de transport ; en temps normaux, les sursalaires (par rapport aux gains des cultivateurs), à tel point qu'on a pu justement remarquer que le retour à la terre ne serait jamais que le retour aux environs des grandes villes industrielles, parce que le travail y est plus rémunérateur (34). Les conséquences en sont également connues : dépeuplement des campagnes, disparition de certaines petites industries locales (draps des Cévennes, tissages de Picardie, dentelles d'Auvergne) ; changement dans la mentalité politique de la Nation ; engorgement des grandes cités.

Il y a cent ans, il n'y avait que trois villes dont la population dépassât 100.000 habitants ; il n'y avait qu'une seule très grande ville : Paris. On compte, aujourd'hui, une quinzaine de villes et plus de cent mille habitants et cinq ou six très grandes villes : Paris, Marseille, Lyon, Bordeaux, Nice, Lille.

Or, ce qui fait d'une ville importante une très grande ville, ce n'est pas seulement le nombre de ses habitants, c'est le rôle qu'elle joue dans la région où elle est née. « Toute ville importante est un *nœud* qui attire et qui fixe » ; c'est Vidal-Lablache qui, le premier, a mis en relief cette fonction. « Les seuls groupements (régionaux) viables, a-t-il écrit (35), sont ceux dont les linéaments existent au moins en puissance ». Or, pour les villes, ce travail latent est déjà fait en partie. Si la ville s'est développée, c'est qu'elle avait, déjà, une fonction locale ; les transformations de moyens de transports et des conditions de la production peuvent, doivent en faire une fonction régionale. Les grandes villes sont devenues « comme le résumé des régions, les nœuds vitaux d'où sortira, peut-être, un jour, la création des consciences régionales » (36).

Mais le plus curieux n'est-ce pas que ce travail se soit fait insensiblement, comme à notre insu ? « En dépit de la rigidité des formules administratives, la France évoluait. Les Parisiens pouvaient continuer à croire que la France se divisait en deux parties : leur ville avec sa banlieue, puis une vaste région, indistincte, inerte et brumeuse, s'étendant jusqu'aux frontières : campagnes, grands villages morts, parés du titre de villes, bref « la Province » qui avait remplacé « les provinces » ; les étrangers pouvaient continuer à croire que la France se bornait à Paris, à la Côte d'Azur, à Biarritz et aux plages bretonnes et normandes. La vie qui se moque des formules créait des réalités nouvelles » (37).

(34) F. MAURETTE : *Les agglomérations urbaines*, dans les *Divisions régionales de la France*, op. cit. Cf. également, du même auteur : *La population de la France au 20<sup>e</sup> siècle*, dans les *Annales de Géographie*, XVIII, 1909.

(35) VIDAL-LABLACHE : *Régions françaises*, dans la *Revue de Paris*, 15 Décembre 1910.

(36) F. MAURETTE : *Les agglomérations urbaines*, op. cit.

(37) H. HAUSER : *Le problème du régionalisme*, 1924.

Ces réalités, ce sont des villes dont la prodigieuse extension peut être appelée création. N'est-ce pas le mot de « création » qui s'impose pour des villes comme Saint-Etienne qui passe de 16.000 habitants en 1850 à 190.000 en 1936 (38), pour Le Havre (de 16.000 à 164.000), pour Roubaix (de 81.000 à 117.000), pour Nancy (de 29.000 à 121.000) ? Certaines préfectures sont mortes, c'est vrai, mais d'autres sont devenues des capitales régionales qui, déjà, attirent leur entourage et le détournent de Paris.

Sans doute, Saint-Etienne, Le Havre et Roubaix ne sont pas à proprement parler des capitales régionales ; il semble bien qu'elles doivent céder ce rôle, respectivement, à Lyon, Rouen et Lille. Mais combien de grandes villes doivent leur développement à leur fonction régionale !

Lyon a toujours été un grand centre industriel et commercial, un carrefour important, un grand marché de capitaux. Mais ses industries en ont appelé d'autres, complémentaires, dans les départements voisins. Sa prospérité nouvelle a commencé en 1830 avec l'extension du tissage ; elle s'est développée en 1877 avec l'essor des manufactures : tour à tour, dès lors, la banlieue, l'Ain, une partie de l'Isère, de l'Ardèche vinrent à Lyon. Une région nouvelle, beaucoup plus importante que l'ancien lyonnais, est née de la fonction régionale de Lyon.

Pour maintenir leur rang de capitale régionale, les grandes villes doivent lutter, sous peine de voir une autre ville proche leur enlever leur suprématie. Toutes les villes ne bénéficient pas, comme Grenoble par exemple (39), d'un quasi-monopole de fait, venu à la fois, en l'espèce, du percement des voies transalpines et de l'essor inattendu de la houille blanche. Limoges, pourtant située au croisement de deux routes importantes « unissant les quatre points cardinaux de la Gaule » (40), étape classique sur le pèlerinage de Compostelle, s'étiolait doucement, lorsque Turgot, vint l'habiter et fit tracer « dix routes rayonnant de la ville ». Depuis, entrepôt, marché, centre d'industrie (porcelaines, chaussures), Limoges est un centre incontesté vers lequel une émigration, déjà, s'effectue régulièrement.

Dijon, qui doit son nouvel essor, depuis 1860, à la construction de la ligne ferroviaire Paris-Marseille (41), lutte vigoureusement, en ce moment, en faveur du développement de la « Route Blanche » : Paris-Genève-Chamonix, par le Jura et le col de la Faucille et contre le projet d'autostrade Paris-Lyon-Genève par Bourg qui pourrait peut-être l'« endormir » à nouveau.

Nantes a livré une dure bataille pour rendre à l'embouchure de la Loire sa clientèle régionale.

Ces exemples, qui pourraient être multipliés, nous montrent que les grandes villes sont les facteurs importants de l'organisation régionale, parce qu'elles vivent de la région.

(38) Chiffres du recensement de 1936.

(39) Cf. R. BLANCHARD : *op. cit.*

(40) Cf. F. MAURETTE : *op. cit.*

(41) Cf. H. HAUSER : *Le site et la croissance de Dijon, 1912.*



Paris, Paris lui-même, qui enlève leur chance normale de croissance à toutes les villes importantes qui se trouvent dans son rayon, à 100 km. au moins, Paris dont « Orléans, Troyes, Reims semblent marquer les limites de l'ombre qu'il projette » (Vidal-Lablache), Paris — bien que sa fonction régionale semble bien minime — est le centre indiscutable d'une banlieue industrielle et maraîchère, d'une région de luxe et de goût. Il y a mieux : Paris doit lutter contre certaines cités voisines, s'il veut conserver sa suprématie, voire la retrouver s'il l'a perdue ! En 1935, notamment, Rouen a pris à Paris le titre de premier port de commerce de France avec 12.946.660 tonnes (Paris : 12.859.323) (42).

Ainsi donc, pas de grande ville qui n'ait d'intérêt régional, pas de région qui n'ait sa grande ville.

De là à conclure qu'il doit y avoir autant de régions que de grandes villes, il n'y aurait qu'un pas. C'est une erreur, pourtant, à ne pas commettre : ce serait retomber dans la méthode de la Constituante (autant de départements que de chefs-lieux).

Le développement des grandes villes, candidates aux futurs rôles de capitales régionales, ne constitue pas l'élément unique du régionalisme : il marque, avec la transformation complète des moyens de transports, les deux principales causes du régionalisme économique. Sous l'influence de ces deux facteurs, la production s'est transformée.

L'ère des transports rapides et des grands centres a mis en mouvement une énorme masse d'hommes et de choses qui ne s'accommode plus des cadres d'autrefois. Il faut aux ports un vaste arrière-pays, aux centres industriels des débouchés étendus, aux productions des espaces plus larges, aux producteurs des marchés plus vastes. Tous ces besoins ne peuvent être servis que par une coordination d'efforts, par une organisation collective qui déborde, partout et toujours, nos étroits départements. A côté et au-dessus d'eux, s'est créée, spontanément, sous la pression même des faits, la région économique.

Cette région économique — empressons-nous, dès maintenant de la distinguer des régions Clémentel ou Gentin (43) —, essentiellement empirique, née des réalités économiques, se présente à nous comme « un vaste atelier, une vaste manufacture, composée de tous les territoires qui ont besoin les uns des autres, se complétant, se groupant, se coordonnant autour de leur capitale économique... Jadis, la province était un petit monde économique fermé ; aujourd'hui, la région est un monde toujours ouvert » (44).

Réalité si indiscutable, en telle évolution, en tel développement, que les décrets Clémentel de 1917, en créant des « groupements économiques régionaux », ne firent que constater, entériner, régulariser et tenter de perfectionner un fait qui était loin d'être nouveau.

(42) *Le Port de Paris*, article anonyme, dans le *Front Economique*, n° du 1<sup>er</sup> Décembre 1936.

(43) Cf. *Infra*, pp. 191 sqq. et 210 sqq.

(44) J. LETACONNOUX : *op. cit.*



Mais la Doctrine n'avait pas attendu aussi longtemps pour tirer du fait « région économique » la théorie du « régionalisme économique » que nous allons, maintenant, examiner.

### 3. *Le régionalisme économique*

*« Ce sont les diversités économiques qui sont la cause des besoins différents, réclament des solutions différentes que, certes, ne peut apporter la rigidité des lois de l'Etat central ».*

(Paul BONCOUR : *Le fédéralisme économique*).

Les tenants du régionalisme économique, considéré comme une doctrine, constatent que la concentration économique nécessite la spécialisation économique. Ils affirment que cette spécialisation, naturelle et salutaire, ne peut se réaliser que dans le cadre régional, parce que — disent-ils — « la production est nécessairement locale et n'est que locale » (45).

Ainsi présenté, le régionalisme économique peut paraître excessif. M. Brocard, qui a exposé complètement cette théorie dans un ouvrage récent, a surtout entendu insister sur ce fait qu'au sein de la région les activités économiques collaborent d'autant mieux qu'elles sont plus rapprochées, d'où réduction de frais de transports, meilleure adaptation mutuelle, rendement supérieur.

Evidemment, pour certaines industries, la production revêtira un caractère national et parfois international, mais l'idéal, pour le régionalisme économique, c'est l'autarcie économique nationale, la division du travail par régions spécialisées : chaque région se spécialisant dans une production donnée. L'application de cette théorie suppose donc la création et l'organisation de régions économiques. Ces régions économiques seront différentes des régions naturelles, parce qu'à l'inverse de la nature, la vie économique est en perpétuel changement. Elles tiendront compte, nécessairement, des différentes possibilités de production, sans pourtant que tout soit conditionné par la production. On ne verra pas, comme aux Etats-Unis, ces zones, monotones et immenses, de cultures identiques : mais (« corn belt ») ou coton (« cotton belt »). Il n'y a, sans doute, en France qu'un pays du blé : la Beauce-Brie, mais il y a, déjà, dix « pays du vin » : Bordelais, Bourgogne, Champagne, Jura, Anjou, Côtes-du-Rhône, Midi, etc... Notre carte économique est une mosaïque, tout autant que notre carte géologique ou départementale.

S'il ne fallait d'ailleurs considérer que l'aspect économique, les régions économiques se formeraient d'elles-mêmes, par groupement, autour des villes-nœuds chères à Vidal-Lablache ; en effet, si les limites régionales sont discutables, les centres ne le sont

(45) BROCARD : *Principes d'Economie nationale et internationale*, 1929, tome II.

pas. Ainsi la carte des régions économiques serait celle des quinze ou vingt grandes villes « condensateurs d'énergie nationale » (46).

Sans doute, il pourrait y avoir des heurts, des jalousies, des querelles pour le choix de la capitale régionale. La Normandie se scinderait en deux parties, sous Rouen et Caen. On aurait peut-être pu songer à ressusciter l'ancienne Bourgogne du Téméraire : duché de Bourgogne et comté de Bourgogne (Franche-Comté) dont les caractères économiques ne sont pas incompatibles. Mais Besançon, qui croît lentement (41.000 habitants en 1851, 65.000 en 1936) voudrait-elle s'effacer devant Dijon dont la population a triplé en 80 ans (32.000 habitants en 1851, 96.000 en 1936) ? De même, toute la région de la Loire-Moyenne se cherche une capitale : Orléans, Bourges, Tours, Nevers peuvent s'en disputer le commandement.

Le régionalisme économique est convaincu que ces difficultés disparaîtront sous la pression des faits. Et quand bien même subsisteraient des froissements et des rivalités, il ne faudrait pas s'en émouvoir à l'excès : « C'est la loi, c'est le mouvement même de la vie ; au centre menacé de se défendre contre les emprises du voisin. De cette émulation entre les énergies régionales, c'est l'énergie nationale qui, en définitive, tirera tout le profit » (47).

La région économique, une fois délimitée, il faudra la doter d'une organisation. Nous étudierons plus loin (48) en détail, ce que pourrait être cette organisation. Contentons-nous de dire, ici, — continuant d'exposer la doctrine du régionalisme économique — que les problèmes économiques régionaux devront être étudiés et résolus sur place, qu'il faudra réaliser la division régionale du travail parce que la plupart des problèmes économiques français ont un aspect régional (la houille du Hainaut, le fer de Lorraine, etc...). « C'est battre l'air de phrases vaines que de dire : il nous faut des rails, des canaux, des ports, remarque justement M. Hauser (49). C'est aux Lorrains à nous dire s'il leur faut un canal pour amener à leurs fonderies les houilles du Nord et par où il doit passer ; à la région de la Saône de dire : j'ai besoin de lignes transversales entre la frontière suisse d'une part, Nantes et Bordeaux de l'autre ; à Lyon de dire : pour aller à Royan je ne veux plus passer par Paris... Le pouvoir central sera toujours là pour coordonner les intérêts régionaux dont la somme sera l'intérêt national, mais il ne faudra pas trop compter sur lui pour prendre l'initiative des réformes. Aux régions de commencer et de se dire : Aide-toi, le Ciel t'aidera ! »

\*

Tel peut se résumer, sous les réserves que nous avons faites, le régionalisme économique.

(46) H. HAUSER : *op. cit.*

(47) *Ibid.*

(48) Cf. *Infra*, pp. 253 sqq. C'est à ce moment que seront étudiées les importantes questions de l'assemblée économique régionale, du préfet régional, du budget régional et du domaine d'activité de la région.

(49) *op. cit.*

Nombre de ses partisans estiment qu'il présentait la solution idéale et complète. C'est faire trop bon marché des autres éléments de la région. Paul Bourget ne pensait qu'au passé, lorsqu'il s'élevait contre cette propension au monopole du régionalisme économique : « Jamais, écrivait-il (50), la communauté des intérêts n'a produit ce mystère sacré qui s'appelle une patrie et le but est précisément de réchauffer, chez les Français, le sentiment de la petite patrie dans la grande, de vitaliser le Pays dont la somme constitue les pays ». Nous pensons également au sol qui est immuable et au présent qui est l'organisation administrative actuelle. Le régionalisme économique est sans doute le plus vivace, mais certainement pas l'unique élément de la région.

#### D. L'ÉLÉMENT ADMINISTRATIF

Le régionalisme économique s'accompagne nécessairement d'un régionalisme administratif. Pour permettre la coordination des activités économiques privées, des établissements publics et des cadres administratifs publics sont nécessaires.

Les tenants du régionalisme administratif exposent que ceux qui existent sont insuffisants pour deux raisons (51) :

— une raison d'ordre administratif pur : pour que ces établissements puissent jouer leur rôle d'organes de collaboration entre les activités économiques privées régionales, il faut que les circonscriptions dans lesquelles ils se meuvent soient en rapport avec les conditions et les nécessités de la collectivité privée ;

— une raison d'ordre financier : il est nécessaire que les départements et communes qui organisent, dans leur intérêt propre, certains services, en supportent la dépense. Il ne faut plus qu'ils abusent — comme ils le font tous, plus ou moins, actuellement — de ces « fonds communs » qui, alimentés par l'impôt et distribués aux autorités locales, font de la Nation le banquier de tous. Par ailleurs, le personnel administratif est trop éparpillé, étant donné le progrès des communications : on peut soit le concentrer, soit le réduire : en tout cas, économiser.

La conclusion de ces régionalistes administratifs, c'est qu'au département, il faut substituer une division beaucoup plus grande : la région.

Nous sommes parfaitement d'accord sur ce point. La région administrative, phase ultime et parfaite du régionalisme, donnera aux faits régionalistes l'apostille de la légalité et la consécration de l'autorité gouvernementale. Sur le mode de formation de cette région, sur ses pouvoirs, nous nous expliquerons plus loin en détail. Remarquons, tout de suite, qu'elle ne se créera point « in abstracto » ; qu'elle ne devra pas négliger, avant de bâtir l'orga-

(50) P. BOURGET : *Réflexions sur le régionalisme*, dans *l'Illustration* ; n° du 12 Mars 1921.

(51) Cette discussion est très clairement résumée dans BONNARD : *Traité de droit administratif*, 1935.

nisation administrative future, l'organisation administrative présente.

Il existe, à l'heure actuelle, une quantité de cadres administratifs dont certains sont condamnés à mort peut-être, mais dont les autres devront utilement survivre : départements, arrondissements, cantons, communes ; régions militaires, économiques, postales, radiophoniques, pénitentiaires, cours d'appel ; universités, chambres de commerce, d'agriculture, de métiers...

Il y aura, sans doute, beaucoup plus à coordonner qu'à supprimer.

## II

### LES DIFFERENTES FORMES DE REGIONALISME

En étudiant ce qui formait, selon nous, les quatre éléments de la région : la terre, la race, la production et l'administration, nous avons fait connaissance avec quatre modalités du régionalisme : géographique, historique, économique et administratif. Il y en a d'autres.

Sans qu'il soit question de passer complètement en revue, ci-après, les formes du régionalisme, nous devons donner au lecteur un aperçu de l'activité régionaliste dans les divers domaines où elle se manifeste.

Il comprendra ainsi que s'il y a tant de régionalismes qui s'ignorent et qui, soudain, peuvent se retrouver, c'est que la solution la meilleure de tous les problèmes se trouve, presque toujours, dans le cadre régional.

#### 1. RÉGIONALISME AGRICOLE

Au régiment, souvent caserné dans une ville importante, le jeune paysan prend les habitudes et le goût des villes dont, parfois, il ne peut plus se passer. S'étonnera-t-on, ensuite, que l'instituteur fasse de ses meilleurs élèves des postiers ou des douaniers, que le député ou le sénateur envoient aux ministres, comme des circulaires, des lettres de recommandations pour d'aspirants employés de métropolitain, conducteurs de tramways, gardes mobiles, gardiens de la paix ou sapeurs-pompiers (52) ? Sans doute, bien souvent, après quinze ou vingt ans de médiocrité urbaine, nanti d'une petite retraite ou d'un enfant unique — on ne peut guère, dans les appartements des grandes villes, en loger davantage ! — le « monsieur de l'administration » revient, fatigué — ou paresseux — se raciner, à nouveau, au « Pays ». Il a donné

(52) V. MAREILLE : *op. cit.*



à la ville sa jeunesse et sa force et ne sera plus d'aucun secours pour la maison de famille ou le sol natal. C'est ainsi que la terre se meurt, que les villages se dépeuplent, que certains sont à vendre...

Le jour où le régionalisme rendra à la région son charme propre au lieu de la plate imitation de Paris ; le jour où une solide organisation régionale fera des régions des êtres vivants, fiers de leurs coutumes et de leur caractère ; le jour où le jeune soldat, malgré deux ans de service dans une ville autre que celle de son pays, aura hâte de retourner chez lui, les campagnes ne seront plus désertes, les villages moins abandonnés, les villes moins engorgées, la natalité plus forte, la Nation plus heureuse.

Ce programme sauveur, que les régionalistes agricoles idéalisent sans doute, mais qui contient une grande part de vérité, c'est celui du régionalisme.

## 2. RÉGIONALISME ARTISTIQUE

Il appartient au régionalisme artistique de rendre à la région son « cachet » particulier.

Déjà, des artistes régionaux ont attiré sur eux l'attention du grand public parisien. Paris ne monopolise plus le goût mais c'est un fait qu'il le consacre. Or, par un heureux penchant, Paris apprécie, vante et met en valeur l'art régional.

Ne parlons pas du snobisme qui « fait des lustres électriques avec d'anciens rouets », ni de certaine presse qui considère « la Foire aux Jambons comme une manifestation régionaliste » (53). Mais plus d'un peintre sérieux quitte Paris sans regret pour aller chercher en province des sujets qu'il revient, ensuite, exposer dans les galeries d'art parisiennes.

Les régions elles-mêmes ne négligent pas leur littérature et leur art locaux : les Académies de Province sont d'une vitalité trop souvent méconnue (54).

L'encouragement à l'art local ne peut, d'ailleurs, venir que des particuliers. L'Etat a tenté de s'en occuper. Des arrêtés des 10 Août et 30 Décembre 1916 créaient des « Comités Régionaux des arts appliqués », chargés de rénover les métiers d'art et de développer les industries artistiques (55). Un fonctionnaire du Ministère de l'Instruction Publique était désigné pour délimiter vingt « régions artistiques ». On comprend qu'il n'y soit jamais parvenu ; dès qu'il s'agit de donner à une région un regain de vie artistique, une exaltation, dès qu'il faut, non plus réglementer ou ordonner mais susciter une émulation d'ordre intellectuel, les textes administratifs sont impuissants.

L'Etat a mieux servi le régionalisme artistique lorsque, sous la pression d'un ardent régionaliste : Ch. Beauquier, il promulgua

(53) V. MAREILLE : *op. cit.*

(54) Cf. *Revue des Deux Mondes*, 1922, p. 685, article de M. Savarit.

(55) Cf. *Infrà*, p. 190.

une loi qui protégeait les sites de France contre les vandalismes de la publicité et les abus de l'affichage. La protection des sites régionaux peut venir, utilement, de l'Etat, mais la prospection de ces mêmes sites, leur publicité, le développement des arts et métiers particuliers, la renaissance des vieilles coutumes et des vieux costumes doit être l'œuvre du régionalisme artistique. En ce domaine, les cantons suisses nous donnent, à la fois, un exemple, un modèle et une leçon.

### 3. RÉGIONALISME BANCAIRE ET FINANCIER

Le problème de la régionalisation de la banque et du crédit est, sans doute, l'une des questions les plus intéressantes soulevées par le régionalisme, parce qu'elle repose sur des faits connus, vérifiables et quotidiens.

Pas de semaine, ou presque, qui s'écoule sans qu'un entre-filet de journal nous apprenne que telle banque locale a fermé ses guichets ou que son directeur a mis fin à ses jours. Petit drame devenu banal et qui n'est que le reflet de ce grand drame auquel on ne prête pas suffisamment attention : la disparition des banques locales.

C'est un fait : Paris étant devenu, au XIX<sup>e</sup> siècle, le premier et le quasi-unique marché de capitaux de France, c'est vers lui qu'il a fallu aller chercher, quand on a voulu exploiter en grand les ressources d'une région, les concours financiers et techniques nécessaires. Il était normal que la concentration commerciale amenât la concentration bancaire. La Banque parisienne s'est considérablement développée d'abord, puis elle a essaimé en province. En 1870, la Société Générale, le Crédit Lyonnais et le Comptoir d'Escompte n'avaient à eux trois, que 64 agences ; en 1912, ce nombre s'était élevé à 1.519 (56).

Comme un tel développement ne va pas sans lutte, la concurrence s'est ouverte entre ces succursales parisiennes et les banques locales. Les banques de Paris (57) ont frappé durement les banques locales ; la crise de 1929-193 ? risque de les achever.

On s'explique assez bien ce phénomène dont les causes sont multiples. Le banquier local, aristocrate du pays, avait, pour le petit commerçant ou l'agriculteur gêné, un certain dédain que l'employé de banque ne connaît pas. Dans les régions où il n'y avait pas de succursales des grandes banques, le banquier local, usant de son monopole, abusait souvent de ses clients ;

(56) Cf. A. CAPMAL : *La renaissance des banques locales et le régionalisme*, Thèse, MontPELLIER, 1921.

(57) Nous parlons, toujours et peut-être un peu improprement, des banques parisiennes. C'est que, finalement, tout s'est centralisé à Paris. Lyon est également un centre bancaire important ; cependant le Crédit Lyonnais, émi-gré, sous forme de succursale, à Paris, est devenu, lui aussi, une « banque parisienne » et l'une des premières !

il fallait voir de quel ton de compassion on disait d'un commerçant gêné qu'il « était entre les mains du banquier » ! De plus, la grande banque avait des services que la petite ignorait : location de coffres-forts, vérification des tirages, par exemple. En outre, la succursale parisienne pouvait éventuellement disposer pour l'escompte d'énormes capitaux que la banque locale ne possédait pas. Enfin et surtout, la publicité de celle-là était bien faite et celle-ci ne soupçonnait qu'à peine ce qu'était la publicité.

Tant d'avantages de la grande banque ont détruit l'unique, mais énorme, supériorité de la banque locale : celle de pouvoir user du crédit local, donc personnel, contrôlable, sûr et direct. D'ailleurs, il n'y a pas que le crédit : la grande banque préfère de beaucoup le placement et c'est là qu'est le danger.

Les banques parisiennes qui ont éliminé les banques locales n'ont pas réussi pour la distribution du crédit à moyenne et à longue échéance. Bien que leurs directeurs de succursales soient généralement des hommes compétents et très bien renseignés, elles ont perdu contact avec le commerce et l'industrie locaux. Elles ont dû chercher ailleurs une compensation.

Après avoir drainé à Paris toute l'épargne française, elles sont obligées de veiller sur elle et de lui enseigner des « placements sûrs ». Elles se préoccupent, surtout, de placer en une seule fois des sommes importantes qui leur permettent, à l'aide de quelques opérations effectuées dans l'année, de déverser le surplus des capitaux de leur clientèle. Elles sont tout naturellement conduites ainsi — en temps normal, s'entend ! — à commanditer les grands travaux à l'étranger, les grands emprunts d'Etat. La France se trouve alors appelée à contribuer au développement mondial, plutôt qu'au développement français.

Voilà pourquoi nos grandes banques ont placé à l'étranger, au XIX<sup>e</sup> siècle, plus de cinquante milliards de francs qu'elles ont empêchés d'investir nos entreprises et industries locales, nationales ou coloniales. Voilà pourquoi les démarcheurs de ces grandes banques, auxquels elles fournissent généreusement des autos pour les mettre à pied d'œuvre, ont vidé les bas-de-laine paysans et accoutumé leurs propriétaires au jeu et à la spéculation — dont ils apprécient, maintenant, le résultat ! — plutôt qu'à l'économie et au travail !

Comment lutter contre cet état de choses ? La banque locale semble n'avoir pas grande chance de revivre. L'avenir est, sans doute à une banque plus puissante, beaucoup plus près de l'épargnant que la succursale parisienne, lui inspirant confiance, ne serait-ce que parce que son siège social serait à portée de voyage rapide et la liste de ses administrateurs, composée de notables du pays, connue de tout souscripteur.

Les banques régionales qui existent déjà partent de ce principe ; il n'est que de les développer. L'admirable exemple du régionalisme bancaire de l'Est le prouve (58) : en 1870, la Lorraine n'était pas une grande contrée économique ; elle l'est deve-

(58) Cf. J. BUFFET : *Du régionalisme au nationalisme financier.*



nue grâce à lui. Nous pouvons regretter amèrement qu'en ce qui concerne les régions dévastées l'après-guerre n'ait pas suscité de semblables efforts.

La Lorraine n'est pas une exception : dans plus d'une contrée, la Banque régionale a financé, soutenu ou même créé la vie économique régionale. Les Banques de l'Est et de Nancy ont subventionné Briey et Longwy ; la Banque Charpenay de Grenoble, la Houille Blanche ; la Banque Cambefort et Guérin, de Lyon, les soieries ; la Banque Villa, de Millau, les gantiers ; les banques lilloises, les constructions mécaniques et les banques bordelaises, le commerce colonial.

Il y a plus : certaines de ces industries (le Fer de l'Est, notamment) sont devenues, véritablement, nationales. Dans ce cas, en retenant des capitaux qui eussent été destinés à l'étranger, les banques régionales n'ont pas nui aux banques parisiennes et l'on a vu celles-ci s'intéresser, alors, à des productions régionales qu'elles eussent, vraisemblablement, négligées !

Oui : le régionalisme bancaire est fécond et utile. Il ne s'agit pas, pour lui, de concurrencer les grandes banques, quasi-nationales, qui brassent d'énormes capitaux et s'intéressent aux opérations bancaires d'ordre international. La banque régionale, fortement décentralisée, vit et opère sur le terrain qu'elle féconde, possède la pratique des hommes et des choses du pays, est susceptible de prêter à moyen et à long terme et, avec l'aide de la Banque de France au besoin, de trouver à celle-ci, à des taux rémunérateurs, des placements sûrs qui auraient l'avantage d'être régionaux, donc français.

\*

Ce que nous disons de la régionalisation des banques vaut également pour les autres organismes de crédit dont certains, comme les caisses de crédit agricole ou les syndicats de crédit immobilier sont, déjà, organisés régionalement (59), mais dont d'autres, comme les Banques populaires et les Caisses d'Épargne gagneraient beaucoup à suivre cet exemple.

Les *Banques populaires*, en fait régionales d'ailleurs, sont en plein développement : de 1921 à 1929 (60), leur nombre est passé de 130 à 370 ; leurs adhérents de 23.000 à 45.000 ; le montant des effets qu'elles ont escomptés de 1 milliard 1/2 à 4 milliards. Ces établissements, qui mettent de l'argent à la portée des plus petites bourses et permettent à la propriété de ne pas être un privilège de classe, sont démocratiques, dans le bon sens du mot.

En 1917, M. Henri Brenier proposait à l'étude de la Chambre de Commerce de Marseille un excellent projet de régionalisation des *Caisses d'Épargne*. L'idée serait à reprendre : le groupement régional des caisses d'épargne ne serait pas un obstacle à l'essor

(59) Cf. *Infrà*. p. 187.

(60) Chiffres empruntés à M. BROCARD, *op. cit.*



des banques régionales (elles n'ont pas la même clientèle) ; il constituerait, dans chaque région, un établissement national dont l'Administration de la Banque de France est toute désignée pour favoriser la création.

Qu'il nous soit permit ici de suggérer l'étude de *Caisses régionales de dépôts et consignations*, sous le contrôle de l'Etat, mais gérées par des administrations régionales. Nous nous expliquons d'un mot : la Caisse actuelle des Dépôts et Consignations, réservoir unique où se fondent (souhaitons qu'elles ne s'y perdent pas !) les ressources des caisses d'épargne, augmentées des dépôts legaux (biens de mineurs, séquestres litigieux, etc...) est le plus gros capitaliste mondial. Ses ressources dépassaient, en 1932, soixante milliards. Dans les textes législatifs qui dressent la liste limitative des placements qui, seuls, lui sont permis, de graves tolérances se sont faites jour. Si l'on ajoute que l'Etat a dû être tenté, aux moments de gêne, par ces immenses ressources et que celles-ci sont remboursables, en majeure partie, à vue ou à très court terme, on concevra que la régionalisation de cet organisme soit éminemment souhaitable (61).

Nous sommes ainsi, insensiblement, passé du plan bancaire sur le plan financier. Terminons en précisant que, si la France était divisée en régions, elle bénéficierait, plus et mieux, de l'œuvre faite par nos banquiers avec notre argent, puisque la plus grande partie de cet argent servirait à la production régionale et que, si la région avait besoin de ressources pour financer les grands travaux régionaux, elle en trouverait beaucoup plus facilement que l'Etat lorsqu'il envisage ses programmes d'outillage national (62). L'Etat, trop vaste et trop lent, pas plus que le département, trop exigu, ne peuvent concevoir de plans précis de travaux pour des intérêts économiques nécessairement plus restreints que le premier et infiniment plus vastes que le second.

En bref, nous ne prétendons point qu'il n'y ait de crédit que le crédit régional ; nous disons seulement que, par le crédit régional, chaque région en particulier et la France entière en définitive auront une économie et des finances plus saines et mieux équilibrées.

#### 4. RÉGIONALISME EXPÉRIMENTAL

Dans un article intitulé « L'Organisation régionale de la France et la méthode expérimentale en politique » (63), M. le Sénateur Audiffred a publié les résultats d'une enquête tendant à savoir — la discussion est de 1911 ! — si la politique n'est pas une science plutôt qu'un art et si, en particulier, le régionalisme

(61) Dans le même sens, cf. L. BOUCHERON : *Un plan régionaliste de réforme administrative*, 1938, p. 34.

(62) Cf. Sur ce point un article, prémonitoire, de M. J. HENNESSY : *La crise financière et la région*, dans la *Région*, n° du 20 Juillet 1914.

(63) *Revue politique et parlementaire*, 1911, tome 67.

ne permettrait pas d'inaugurer, en politique, une méthode expérimentale. Par lui, « chaque région, dans toutes les branches de l'administration, essaierait des pratiques nouvelles qu'on pourrait comparer entre elles, non pas toujours pour les unifier, mais, souvent, pour constater les raisons qu'on aurait de les diversifier. L'opinion publique jugerait en dernier ressort ; mais, localisée, elle risquerait d'être moins faussée par des interventions parasites, inconnues au surplus du plus grand nombre qu'elles laissent indifférent » (64).

Le Professeur Brouardel répondit favorablement à cette enquête : « J'ai vu, avec regret, bien des fois, les programmes de l'Instruction Publique embrasser de leurs effets les enfants de toute la France. Depuis vingt-cinq ans, tous les quatre ou cinq ans, ces programmes ont été successivement refondus parce que les réformes n'avaient pas donné les bons résultats espérés. L'expérience porte sur plusieurs générations de jeunes Français ; il vaudrait mieux faire l'expérience sur trois ou quatre lycées ou collèges » (65).

Marcellin Berthelot approuva non moins catégoriquement : « Je partage tout à fait vos opinions, écrivit-il à M. Audiffred (66), c'était l'avis de mon regretté ami Claude Bernard ».

conclut en proposant la création d'une seule région d'expérience,

Fort de ces importants appuis, M. le sénateur Audiffred conclut en proposant la création d'une seule région d'expérience, dans un coin de France donné. Cette région, qui servirait de champ d'expérimentation, serait surveillée par un conseiller d'Etat délégué qui enverrait, périodiquement, un rapport au Ministre de l'Intérieur.

Barrès approuvait-il cette idée, lorsqu'il qualifiait la région de « laboratoire de sociologie » ? C'est douteux.

Il est, en tout cas, piquant de retrouver quelque chose de semblable dans la « Proclamation de la Commune au Peuple français » du 19 Avril 1871 (67) : « La Révolution communale, y est-il dit, commencée par l'initiative populaire du 18 Mars, inaugure une ère nouvelle de *politique expérimentale* positive, scientifique » !

Plus d'un régionaliste contemporain, notamment M. Charles Brun, admet parfaitement que pour certaines questions on puisse concevoir la région comme un « champ d'expérience » (68). Il souligne qu'en matière de retraites ouvrières, par exemple (nous pourrions ajouter aujourd'hui : d'assurances sociales), le législateur fixe une limite d'âge commune et une allocation égale et que, cependant, ni le coût de la vie n'est le même pour les différentes régions, ni les ouvriers ne deviennent impotents au même âge dans les différentes professions.

D'autres régionalistes ont remarqué que le gouvernement serait bien aise de pouvoir laisser à chaque région le soin d'orga-

(64) H. AUDIFFRED : *op. cit.*

(65) *Ibid.*

(66) *Id.*

(67) *Journal Officiel de la Commune*, 20 Avril 1871.

(68) Ch. BRUN : *Le régionalisme*, *op. cit.*

niser, comme elle l'entendrait, le régime, si délicat des bouilleurs de cru (69).

Dans son récent ouvrage « Vieilles Provinces », M. Vital-Mareille expose même, à l'aide d'un exemple, que ce régionalisme expérimental est seul conforme à l'équité : « Faut-il enseigner la religion dans les écoles ? Si l'on pose la question au Conseil municipal, il tranchera dans un sens ou dans l'autre, mais en tenant compte fortement des avis de la minorité, car il connaît les pères de famille qui composent cette minorité, il les estime et, pour d'autres affaires, a besoin d'eux. Si on le demande à la province entière, la réponse sera plus entière, mais aura, tout de même, le point de vue particulier d'une unité sociale. Si c'est la nation, la tyrannie augmente et l'opinion de provinces entières sera méconnue. En poussant la logique à l'extrême, on pourrait poser la même question à la Société des Nations et, là, des peuples entiers seraient opprimés. La vérité, la justice et le bon sens sont d'accord pour que les décisions soient aussi variées que possible, aussi rapprochées que possible de ceux qui doivent les subir ».

Cette argumentation est parfaitement logique, mais dangereuse par les extensions auxquelles elle peut prêter.

S'il ne s'agissait que de questions confessionnelles, on pourrait, à la rigueur, concevoir un certain régionalisme expérimental. Mais il faut, très nettement et dès l'abord, réserver les problèmes « nationaux » dont la solution ne doit appartenir qu'au Parlement et au Gouvernement.

Imagine-t-on un référendum, par région, en matière de politique extérieure ? en matière de législation civile ? Que serait un Etat où la guerre contre l'envahisseur ne serait approuvée que par les provinces-frontières ? où le divorce, permis à Paris, serait interdit à Arles ? où la liberté de tester existerait à Quimper et non à Versailles ? où les assurés sociaux seraient soumis au régime coopératif à Roubaix, au régime mutualiste à Besançon ?

C'est impossible. Nous sommes un pays de droit écrit universel depuis un siècle et demi bientôt et nul n'y souhaite de voir ressusciter, sous cet aspect inattendu, le droit coutumier !

A tort ou à raison, nous estimons que la loi doit être l'expression de la volonté nationale tout entière. Nous ne pouvons admettre qu'elle devienne la superposition concomitante de tentatives diverses, dont le domaine d'action varie avec chaque parcelle de la nation qui l'a votée et dont l'effet sanctionnateur s'arrête à chaque frontière de région. L'expérience est trop dangereuse à tenter !

Laissons donc au « laboratoire » le régionalisme expérimental qui ne peut ni, surtout, ne doit passer dans les faits.

(69) Cf. également, sur le régionalisme expérimental en matière de législation : Ch. BEAUQUIER : *Circonscriptions territoriales de la France*, dans le *Bulletin des Sciences économiques et sociales*, 1907.

## 5. RÉGIONALISME INTELLECTUEL ET LITTÉRAIRE

Nous n'avons pas l'intention d'exposer ci-dessous une théorie complète de ce double aspect du régionalisme ; nous voulons seulement expliquer notre position en ce qui concerne les deux questions les plus importantes : la décentralisation intellectuelle et la langue régionale.

a) *La décentralisation intellectuelle*

*« Les chemins de fer n'y feront rien ; aussi longtemps que la mer baignera les côtes de la Normandie, qu'il y poussera plus de pommiers que d'orangers et qu'on y boira plus de cidre que de vin, il y aura une province et je plains nos jeunes romanciers de ne pas le savoir ou de ne plus s'en souvenir ».*

(BRUNETIÈRE : *Essais sur la littérature contemporaine*).

*« S'il se trouve, à l'heure présente, en Berry, en Normandie, en Provence, un jeune homme qui porte en lui de quoi écrire une Lélia, une Sapho, une Madame Bovary, soyez assuré qu'il médite de prendre le train pour Paris, appelé par Beaudelaire, trop justement : « le vrai pays de la gloire ».*

(P. BOURGET : *Réflexions sur le régionalisme*).

Paris est un centre d'attraction intellectuelle indiscutable : Mistral a su rester à Maillane, mais George Sand, Flaubert et Alphonse Daudet n'ont pas évité Paris. Paris attire, mais ne fait pas oublier : de tous temps, la province natale a été chantée par ceux de ses enfants qui étaient devenus parisiens. Indépendamment des romans régionalistes, comme les « Déracinés » de Barrès ou l'« Ame bretonne » de Le Goffic, avant ou après eux, d'autres œuvres intellectuelles, littéraires ou artistiques, ont, très nettement, rappelé les origines de leurs auteurs.

Pas de province ou presque qui n'ait été célébrée par ses originaires : l'Alsace d'Erckmann-Chatrian, l'Anjou de René Bazin, le Berry de George Sand et de Hugues Lapaire, la Bretagne de Brizeux et de Renan, la Lorraine de Barrès et de Theuriet, la Normandie de Maupassant, la Provence de Daudet et d'Aicard, la Savoie d'Henry Bordeaux. Les peintres n'ont pas, non plus, ignoré les décors de leur vie d'enfant : Harpignies : l'Auvergne ;



Courbet : la Franche-Comté ; Troyon : le Limousin ; Rosa-Bonheur : le Nivernais... (70).

Paris, grâce aux forces intellectuelles venues de tous les coins de France, brille d'un incomparable éclat. Il ne doit pas oublier que c'est, finalement, à ce que les régions lui ont envoyé de meilleur qu'il le doit. Et les « envoyés » des régions doivent également s'en souvenir. Aussi n'est-ce pas sans quelque surprise qu'on lit, sous la plume de M. Gaston Rageot, depuis Président de la Société des Gens de Lettres : « Paris reste unique..., la France, si j'ose dire, est moins grande que Paris » (71) !

La France est le pays qui a poussé le plus loin la centralisation intellectuelle. Elle l'a fait avec un succès tel que son rôle dans le monde s'explique par le rayonnement de Paris. Il serait inconcevable de le regretter ; il serait fâcheux de n'en point signaler les risques.

Ce qui fait le charme de la littérature française, c'est la diversité des conceptions qu'elle inspire. Mais, justement, cette variété vient des origines diverses de ses écrivains. M. Ch. Brun l'a écrit fort justement (72) : « Un Languedocien n'entend pas de même qu'un Breton la nature, l'infini, l'amour ou la mort ». N'est-il pas à craindre, dans ces conditions, que la force attractive de Paris appauvrisse la vie intellectuelle régionale et tarisse la source à laquelle s'alimente la capitale ? « Il est excellent, remarque M. Brocard (73), qu'il y ait, dans un pays, de grands centres intellectuels ; qu'il y en ait un, plus puissant que les autres, qui rayonne sur tout le pays et à l'étranger. Il serait désastreux qu'il n'y en ait qu'un, parce que son développement ruine tous les autres ». L'unité, en cette matière, serait, en effet, la monotonie et l'appauvrissement de la pensée.

Il est donc très avantageux que notre pays ait des centres multiples d'activité intellectuelle qui puissent « retenir à la terre », eux aussi, les intellectuels régionaux prématurément atteints du snobisme de la province.

« Il faut, disait déjà, il y a plus de soixante-quinze ans. Elias Regnault (74), que l'on puisse devenir grand politique, grand écrivain, grand savant, grand jurisconsulte, grand artiste, grand financier, ailleurs qu'à Paris ». C'est difficile.

La vie intellectuelle provinciale n'est pas morte sans doute ; les académies de province, les sociétés archéologiques, historiques travaillent pour le maintien de la culture et de la tradition et « forment l'un des traits essentiels du beau visage de la patrie » (75). Ce qui manque, hélas, c'est le cadre : le chef-lieu d'un département ne prête pas assez ample matière aux études

(70) Nous avons volontairement, omis de traiter, ici, du mouvement félibréen dont l'action a été surtout linguistique et dont nous disons un mot au paragraphe suivant (p. 148).

(71) Dans *l'Illustration*, du 10 Mars 1928.

(72) Ch. BRUN : *Les littératures provinciales*.

(73) BROCARD : *op. cit.*

(74) E. REGNAULT : *La province : ce qu'elle est, ce qu'elle doit être*, 1861.

(75) SAVARIT, dans la *Revue des Deux Mondes*, 1922, p. 685.

du jurisconsulte ou à l'éloquence de l'avocat, les succès universitaires d'un professeur y sont trop peu retentissants pour les faire apprécier ; le public y est trop restreint pour un compositeur, un peintre ou un artiste. Pour un savant, il n'y est pas de laboratoire suffisamment bien installé.

Supposons, au contraire, cinq ou six départements réunis en une région, des lumières rayonnant davantage depuis qu'elles ont un même foyer. « Tout devient grand, se proportionne. L'intelligence se sent à l'aise, la science se féconde, l'industrie multiplie ses créations, les arts déploient leurs ailes et toutes les carrières offrent aux hommes de mérite des positions qui les retiennent sur un sol désormais fertile : l'émigration cesse, dès que le talent reçoit sa récompense » (76).

Programme délicat à réaliser, parce qu'imprécis : il s'agit de ressusciter l'esprit régional afin de créer la région, mais s'il n'y a pas encore de région, comment concevoir l'esprit régional (77) ?

Notons, cependant, que, dans le domaine de la presse, une réaction régionale très nette se fait sentir. Bien que la presse régionale ait souvent été plus ancienne que la presse parisienne (le *Journal des Débats* est né, en 1789, à Clermont-Ferrand), le servage que lui impose l'Agence Havas la condamne à recevoir toutes stéréotypées ses rubriques politiques, économiques ou littéraires. Une autre faiblesse de cette presse est de préférer des chroniques communales et cantonales aux chroniques franchement régionales, d'ignorer l'intermédiaire entre le fait-divers parisien et le fait-divers de hameau. Cependant, moins encombrés que leurs confrères parisiens, quelle belle place les journaux de province pourraient-ils réserver à la vie régionale !

Toutefois, depuis quelques années, les grands quotidiens régionaux ont accru leur puissance et leur rayonnement, parfois considérable (l'*Ouest-Eclair* se vend jusqu'en Charente) les met à même de concurrencer brillamment les éditions de province des journaux de Paris ; leur clientèle leur permet désormais, comme aux journaux parisiens, de vivre d'une vie indépendante.

Ainsi se présente le régionalisme intellectuel, assez nettement décentralisateur. Avec lui, Paris ne perd pas son influence ; ce que réclament ses tenants, c'est que, par contre, Lyon, Lille, Bordeaux, Aix ou Rouen prennent un nouvel et magnifique essor.

Argument et instrument de la pensée, le régionalisme intellectuel, selon le joli mot de Maurras, n'est qu'« une fleur, non une racine ». Cette fleur, du moins, peut embellir et embaumer la région...

(76) E. REGNAULT : *op. cit.*

(77) Au début de 1938, la Société des Gens de Lettres de France, pour établir un contact plus étroit avec ceux de ses membres qui résident en province, a créé 35 délégués régionaux pour les 35 régions suivantes : Albigeois ; Alpes ; Alsace ; Anjou ; Ardennes ; Artois ; Picardie ; Aunis ; Saintonge ; Augoumois ; Auvergne ; Béarn ; Bigorre ; Berry ; Bourbonnais ; Bourgogne ; Bretagne ; Champagne ; Corse ; Dauphiné ; Flandre ; Gascogne ; Haut-Languedoc ; Languedoc méditerranéen ; Limousin ; Lorraine ; Lyonnais ; Comté de Nice ; Nivernais ; Normandie ; Orléanais ; Poitou ; Vendée ; Provence ; Rouergue ; Roussillon ; Touraine ; Val de Loire ; Velay. N'est-ce pas là du régionalisme littéraire et du meilleur ?

b) *La langue régionale*

« *An viscu, an tengu  
Nosto lengo vivo ;  
An viscu, an tengu  
Tant coum an pouscu* ».

« Ils ont vécu, ils ont tenu  
Notre langue en vie ;  
Ils ont vécu ils ont tenu  
Autant qu'ils ont pu ».

(MISTRAL : *Les Olivades* : La cansoun dis  
Avi, *La chanson des aïeux* ».

La langue unique est, pour une nation, le plus beau et le plus facile trait d'unité. Il n'est pas excessif de dire que la France le possède.

Sans doute, quelques cantons du Léon et du Trégorrois s'expriment *aussi* en breton ; les Basques français parlent *aussi* le basque ; le Nord compte quelques Flamands qui n'ont pas oublié le flamand ; l'Alsace, la Lorraine, le Midi et la Corse ont conservé des patois plus proches de l'allemand, de l'espagnol ou de l'italien que du français. Mais les habitants de toutes ces régions parlent notre langue chaque fois qu'il le faut, c'est-à-dire partout ailleurs que dans leur coin natal et rien n'autorise certains régionalistes à conclure de cet état de choses qu'il devrait y avoir, en France, cinq ou six langues sur le pied d'égalité.

En vain, ces théories se réclameraient-elles de Mistral et du mouvement félibréen. Qu'elles aient abusé du nom mistralien, aucun doute : on a vu le sursaut de Mistral, lorsque Maurras et Amouretti semblaient verser dans l'autonomisme ! Le grand lyrique provençal a voulu s'opposer à ce que disparut la forme provençale de la langue d'oc qui était sienne et qui, incomparablement, est la plus belle. Il estimait que la mort du provençal serait l'engourdissement de la Provence et, pensant sans doute à la Pologne et à la Roumanie qui, malgré leurs vicissitudes, étaient restées, grâce à leur langue, des nations, il a écrit dans « *Lis Isclo d'Or* » :

« Face contre terre qu'un peuple tombe esclave, — S'il tient sa langue, il tient la clef — Qui le délivre de ses chaînes ».

Faut-il, pour autant, demander aussitôt l'emploi de la langue régionale, concurremment avec le français, dans les actes officiels ? C'est aussi peu nécessaire pour la région qu'injurieux pour la France : il n'y a pas en France de Pologne, ni de minorité opprimée ; il n'y a plus d'esclaves ; il n'y a jamais eu de chaînes.

En matière de langue régionale, la France est très tolérante : elle a raison. La langue joue son rôle : le curé prêche en alsacien ; le candidat-député est avantagé s'il parle provençal ; le gouvernement lui-même engage en breton les Bretons à souscrire à l'emprunt ou à s'engager dans la marine ! C'est, à la fois, un



hommage rendu à la langue, une politesse rendue à l'habitant et une attention délicate non dépourvue d'adresse. Mais il ne viendrait pas pour cela aux Bretons, Alsaciens ou Provençaux — à quelques exceptions près — l'idée de prétendre ne pas comprendre le français !

L'Allemagne actuelle affirme que les seules frontières sont celles de la langue : prétention éminemment tendancieuse et avancée par elle — nous le savons maintenant par les « annexions » autrichienne et sudète — uniquement à son profit. Si l'on admettait cette thèse, la France revendiquerait la moitié de la Belgique, le tiers de la Suisse et tout le Canada français, pendant que l'Espagne réclamerait le Mexique, l'Amérique Centrale et la moitié de l'Amérique du Sud, et que l'Angleterre prétendrait recouvrer les Etats-Unis !

Le bi-linguisme français adopte une position beaucoup plus modérée et ne demande que l'enseignement par l'Etat de la langue régionale, concurremment avec le français, dans les écoles, collèges et lycées. C'est la revendication qu'ont déposée, presque en même temps et sans doute après accord préalable, la « Maintenance de Provence » (Avril 1934) pour la langue d'oc ; plusieurs municipalités réunies à Saint-Pol-de-Léon (5 Août 1934) pour le breton et, le même jour, à Zegers-Cappel, le Congrès de l'enseignement flamand.

Manifestations purement platoniques, sans doute, mais renouvelées, sur une grande échelle, à la veille des élections législatives de 1936, par M. Marius Jouveau, capoulié du félibrige, sous forme de questions envoyées à tous les candidats des départements dans lesquels la langue d'oc était parlée. Il reçut 96 réponses : 89 acceptations, 6 réserves, 1 refus (78).

En 1937, les animateurs de l'Union pour l'enseignement du breton (*Ar brezonek er skol*) ont obtenu le vote d'un vœu commun à trois conseils généraux et trois cents municipalités qui a incité la Commission de l'enseignement de la Chambre des Députés à inviter, en Juillet 1937, le Ministre de l'Education Nationale à introduire progressivement, dans les écoles publiques des régions bretonnes, l'enseignement du breton (79). Le 29 Mai 1938, au cours du voyage du Président de la République à Saint-Brieuc, il a été présenté au chef de l'Etat une requête de même nature, appuyée sur les délibérations de 345 conseils municipaux bretons.

Cette méthode nous semble aussi fausse en pratique, qu'en théorie, discutable. La langue régionale n'a pas à être enseignée aux jeunes enfants. Si cette langue se parle encore couramment, ils l'apprendront de leur mère, bien avant le français même ; si elle ne s'emploie plus, que leur sert de la connaître ?

Les origines d'une langue régionale présentent, il est vrai, un intérêt certain, même si cette langue est disparue. Mais il existe

(78) Cf. LE FEU : *Revue d'Aix-en-Provence*, n° du 15 Octobre 1936 et Ch. BRUN : *Une consultation préélectorale*, dans *l'Action régionaliste* d'Avril-Mai 1937.

(79) Cf. l'article de M. Olivier Guyon, dans *La Bretagne à Paris* du 17 Juillet 1937.



presque toujours, dans les universités, des chaires de langue et de littérature régionales (bretonne, provençale, etc...) qui satisfont, sur ce point, les érudits et les curieux (80).

C'est la seule concession qu'il soit prudent d'accorder, selon nous, à la langue régionale ; c'est la seule solution que nous concevions, en tout cas, pour ce délicat problème.

## 6. RÉGIONALISME SENTIMENTAL

*« On ne peut dire sans dérision : la volonté du Tarn-et-Garonne ou : l'espoir des Basses-Alpes, tandis qu'on peut dire : les espérances bretonnes, l'esprit provençal, la volonté de l'Alsace ».*

(V. MAREILLE : *op. cit.*).

Est-il bien nécessaire de consacrer un paragraphe au sentiment régional ? N'est-ce pas aller, par avance, au devant de redites ? Je ne le pense pas. Il est des circonstances où le patriotisme local sert le patriotisme tout court et où l'attachement à la petite patrie permet et explique le sacrifice consenti à la grande. Nuance un peu délicate qui frôle peut-être l'idée d'autonomisme, mais qui ne l'atteint jamais.

M. Vital-Mareille (81), par un exemple émouvant, en a donné une explication : « Pendant la dernière guerre, il n'y avait pas un soldat sur cent qui eût conscience de se battre pour la civilisation et la justice. La plupart consentaient à souffrir pour la patrie ; encore ce sentiment était-il confus. On se battait pour demeurer maître chez soi. On défend plus facilement sa famille que sa province, sa province que sa patrie. Les hommes, pour agir et surtout pour sacrifier leur vie, ont besoin d'avoir des images devant les yeux. Ces images chéries prennent, à certains moments, un pouvoir d'hallucination : c'est vers elles qu'ils s'élancent. Les grognards de 1811 mouraient pour l'Empereur qui les avait soulés de gloire ; ceux de 1914 mouraient pour leur Bretagne ou leur Provence au visage plus vivant et plus tangible que l'image lointaine de la France ».

Il n'y a aucun sacrilège dans cette constatation. Raymond Poincaré ne s'écriait-il pas à la veille même de la guerre (82) : « Puissent ne jamais tarir les sources du patriotisme local ! C'est dans leur eau limpide que notre enfance a vu se refléter les traits de notre France éternelle ; c'est là que nous avons appris à connaître et à aimer l'image de notre commune patrie » ?

Il nous plaît enfin que ce soit un félibre, le poète Félix Gras qui nous fournisse la conclusion de ce paragraphe, où le senti-

(80) Cf. *Infra*, p. 156.

(81) *Op. cit.*

(82) Discours au Congrès Mutualiste de Montpellier, 30 Mars 1913.

ment domine, dans une phrase restée célèbre et qui pourrait servir de conclusion à cet ouvrage tout entier :

« J'aime mon village plus que ton village ;  
J'aime ma province plus que ta province ;  
J'aime la France par dessus tout. »

## 7. RÉGIONALISME SOCIAL

« *Le régionalisme, c'est la maison des familles* ».

(Marcel PROVENCE, dans *l'Opinion*, 13 Novembre 1926).

« A mesure que l'Etat multiplie, par ses lois sociales, ses interventions indiscrettes et souvent menaçantes contre l'initiative privée, celle-ci se resserre et fortifie son réseau d'associations ». Cette phrase de M. Ch. Brun date de 1911 (83). Réserve faite de l'opinion qu'elle porte sur l'action de l'Etat, on peut, du moins, reconnaître qu'elle est d'actualité. Nous verrons, en effet, plus loin (84), combien, depuis la poussée législative sociale de Juin 1936, l'activité des groupements privés s'est développée *dans le cadre régional*.

C'est que la région, affirment les partisans du régionalisme social, est le cadre idéal pour la solution des problèmes sociaux. Les lois sociales générales — nationales — ne peuvent tenir compte d'éléments essentiels à leur application, comme le prix de la vie dans une région déterminée ou, dans la même région, le temps au bout duquel un homme est « usé » à raison du métier qu'il exerce. Ces éléments varient de région à région et la solution simple serait que les lois sociales fussent régionales.

Les régionalistes sociaux comprennent bien l'objection qu'on leur fait aussitôt : édicter autant de lois sociales que de régions, c'est briser l'unité de législation. Ils conçoivent ce péril mais prétendent y remédier. Il faut, en effet, selon eux, s'attaquer au problème de plus haut : rendre toute la législation sociale inutile, en supprimant les conflits du travail qui la rendent nécessaire. La lutte de classe, affirment-ils, qui existe sur le plan national, peut être supprimée dans le cadre régional. « Les fils d'une même région se connaissent entre eux, ils peuvent mieux parvenir à s'entendre... Qu'on consente à trancher les litiges sociaux par l'arbitrage ; dans une région, un homme qui sera connu de tous, dont tout le monde appréciera l'élévation d'idées et l'esprit de justice, pourra imposer, avec plus de chances d'être écouté, sa sentence arbitrale, qu'un délégué du pouvoir central, venu de loin et étranger au pays » (85).

La région a-t-elle, vraiment, par elle-même, une telle force

(83) Ch. BRUN : *Le régionalisme*, *op cit.*

(84) Cf. *Infrà*, pp. 233 sqq.

(85) J. HENNESSY : Discours d'Angoulême, 28 Juillet 1912.

pacificatrice ? Les conflits régionaux du travail de 1936-38 semblent donner à cette affirmation un sérieux démenti. Ils ont montré que le conflit régional, dans lequel l'amour-propre local entre en jeu, est souvent plus difficile à régler qu'un conflit national et que l'arbitre régional, prisonnier de mille contingences locales, est moins indépendant, moins autorisé et moins écouté que l'arbitre étranger à la région.

Cela n'empêche pas les régionalistes sociaux de conclure que le régionalisme, en divisant les questions sociales, en les ramenant à un cadre plus restreint, facilite leur résolution. Déjà Charles Benoist (86) trouvait cet avantage à la décentralisation, qui « dilue le socialisme dans les institutions locales ». D'autres régionalistes (87) ont affirmé, de la même manière, que le régionalisme « résolvait le problème social ». Peut-être est-ce une vision d'avenir ou, sans doute, un vif désir pris pour une réalité. Non : le régionalisme ne peut sérieusement pas prétendre à de si brillants résultats...

Par contre, dans un domaine plus réduit, le régionalisme social peut rendre de très grands services.

« L'artisanat est régionaliste » affirme, en 1923, le Congrès de l'artisanat français, parce que le développement normal de l'artisanat a pour cadre de choix la région. Ce sont les artisans qui, les premiers, apparaissent à la base de la vie économique provinciale (canuts de Lyon, horlogers du Jura, couteliers de Nogent, bateliers de Paris). De nos jours encore, quoique durement touché par la crise et particulièrement obéré par les lois sociales, l'artisanat, qui a beaucoup fait au point de vue apprentissage et organisation professionnelle, peut et doit prospérer dans le cadre de la région.

Les Chambres de métiers régionales existent en Allemagne depuis 1897. Il a fallu attendre la loi du 26 Juillet 1925 pour que la France connaisse des Chambres de métiers mais départementales (l'article 2 de la loi prévoit même qu'il peut y en avoir plusieurs par départements). Il leur est, tout au plus, permis de « se concerter » (article 15), de « provoquer une entente » (article 16), mais comment ? Le décret du 14 Avril 1928 n'apporte aucune précision à ces formules vagues. Nous ne pouvons que signaler la solution régionale, et indiquer, en même temps, que la loi l'a méconnue...

Il est un second terrain sur lequel le régionalisme social peut utilement croître et servir. Après le métier, qu'il s'attache à la famille, second pilier de la Nation.

Faire de la région, pour son habitant, une grande famille, ce qu'elle est au fond : « une famille qui s'est bien développée et que rien n'a gêné dans son extension » (88), n'est-ce pas un magnifique programme ?

(86) Ch. BENOIST : *Une démocratie historique : la Suisse*, dans la *Revue des Deux Mondes*, 15 Février 1895.

(87) Cf. notamment : J. DUPLANTIER : *Le régionalisme économique*, Thèse, Bordeaux, 1929.

(88) Cf. CROMBÉ : *Le régionalisme familial*, 1926.

Chaque région a sa manière de vivre, de penser, de croire même. S'il faut en croire un spécialiste, avec les régions, la foi religieuse change d'aspect (89). Bien entendu, pour un culte donné, elle se meut dans d'identiques grandes lignes, mais elle peut revêtir, selon les lieux, un cadre particulier : en Flandre, elle est, paraît-il, « dramatique, mystique, pratique » (90) (ainsi, les « ghildes », associations mystico-commerciales). Oui, la région, sous cet aspect, est une grande famille : « Le territoire de la région, ses fermes, ses usines, ses bâtiments publics et son administration, ses lettres et ses arts, tout cela passe au second plan ; il n'est qu'un contenant, un vase, qui n'a d'intérêt que par la précieuse liqueur que ses parois conservent et contiennent : une race, des familles. Que, demain, les cinq millions de Flamands, les trois millions de Bretons, les deux millions d'Alsaciens... soient brusquement déportés..., il n'est pas douteux qu'en une seule génération ils referont ailleurs une Flandre, une Bretagne, une Alsace » (91).

Port d'attache intermédiaire et indispensable de sentiments, de besoins, de devoirs ; cadre naturel et habituel de la vie dans lequel rien ne choque et où tout se reconnaît, la région peut et doit, au point de vue social, jouer le rôle sentimental que lui assignait Raymond Poincaré : être en petit l'image de la France, nous la faire mieux connaître et aimer.

## 8. RÉGIONALISME TOURISTIQUE

Le régionalisme social a, en somme, pour but de fixer à la terre régionale, en rendant la région plus agréable, l'habitant qui y est né. Le régionalisme touristique a le même programme, mais pour d'autres fins.

Du jour où la France sera un pays uniformisé, une terre « standard », anonyme et sans âme, peuplée de garages, d'usines et de panneaux de publicité, il sera difficile de rechercher pour notre pays des visiteurs et des touristes.

Ce que nous aimons et ce qu'ils aiment, c'est le charme de nos vieilles maisons, le recueillement de nos églises, l'accueil de nos auberges, les métiers de nos rues. Le régionalisme social doit nous les conserver, le régionalisme touristique doit les leur faire connaître.

Il s'y efforce. Le *Touring-Club de France* et l'*Office National du Tourisme* ont fédéré les syndicats d'initiatives locaux en syndicats régionaux et une vingtaine de régions touristiques se sont créées : Alpes, Vosges, Morvan, Provence, Bretagne, Vallée de la Loire, Franche-Comté-Monts Jura etc... (92).

Les syndicats de ces régions ont amélioré la signalisation et

(89) Abbé DÉTREZ : *Le régionalisme religieux*, 1926.

(90) Abbé DÉTREZ : *op. cit.*

(91) CROMBÉ : *op. cit.*

(92) Cf. *Infra* p. 232.



l'état des routes, indiqué les bons hôtels, les raccourcis, les chemins pittoresques, les points de vues, les curiosités, les relais gastronomiques. Régionalisme modeste, sans doute, mais utile et qui — en raison du faible budget dont il dispose, au regard des formidables ressources du tourisme allemand ou italien, par exemple — fait ce qu'il peut et apporte, courageusement, sa petite pierre au jardin régional (93).

## 9. RÉGIONALISME UNIVERSITAIRE

*« Qui tient l'Enseignement, tient tout ».*

(Ch. BRUN : *Le régionalisme*).

L'avenir du régionalisme dépend, en grande partie, de l'organisation de l'enseignement. L'école forme le citoyen ; elle peut faire des régionalistes.

Préparer, dès l'école, un esprit régionaliste bien compris, exciter l'émulation et l'orgueil régional, n'est-ce pas pour le maître une belle œuvre, pour l'élève un bon acquit ?

Théoriquement, d'ailleurs, l'enseignement est organisé régionalement. Seize académies régionales régissent les intérêts pédagogiques et culturels de la Nation (94). Est-ce à dire que l'enseignement y soit vraiment « régional » ? Pas du tout. D'où vient, alors, cette contradiction ? C'est ce qu'il faut, maintenant, chercher.



A la veille de la Révolution, l'organisation des Universités était fort imprécise et leur vie bien endormie. Talleyrand, par la Constituante, Condorcet, par la Législative, et Romme, par la Convention, furent chargés de leur réorganisation (95). Une loi de l'an III divisa l'enseignement en trois catégories : primaire, secondaire, supérieur, et créa quelques grandes écoles : Polytechnique, Mines, Ponts et Chaussées.

Mais il fallut attendre la loi du 10 Mai 1806 et le décret du 17 Mars 1808 pour avoir une organisation d'ensemble. Celle-ci, qui dura près d'un siècle avec de faibles changements, fut, de la volonté même de l'Empereur, très centralisée et uniformisée. Il n'y eut qu'une seule Université Impériale, personne morale, dirigée par un Grand-Maitre de l'Université, assisté d'un Conseil — l'un et l'autre, nommés par le pouvoir exécutif, — divisée en autant d'académies que de Cours d'Appel. Lors de la discussion

(93) L'Etat ne dédaigne pas le régionalisme touristique : en mai 1938, l'Administration des P.T.T. a mis en vente, dans les régions postales, des séries de cartes lettres illustrées, assorties de notices explicatives sur chaque région intéressée.

(94) Cf. *Infra*, p. 183, la carte universitaire de la France.

(95) Cf. J. DELABROUSSE : *La décentralisation administrative et les Universités régionales*, Thèse, Paris, 1900.

au Conseil d'Etat, le 7 Avril 1807 (96), Napoléon avait dit, notamment : « On fera circuler les professeurs dans l'Empire, selon les besoins » et, de fait, l'Université n'est plus, alors, qu'une grande caserne, dont Taine nous a laissé un saisissant tableau : « Le collège ou lycée français est une entreprise de l'Etat, le prolongement local d'une œuvre centrale, un des cent rameaux de la grosse tige universitaire, sans racines propres, et son personnel dirigeant ou enseignant se compose de fonctionnaires, pareils aux autres, c'est-à-dire mobiles, instables et préoccupés de l'avancement, ayant, pour principal motif, de bien faire, l'espoir de monter en grade et d'être promus ailleurs, par suite et d'avance presque détachés de l'établissement où ils exercent..., juxtaposés comme des rouages engrenés ensemble par art et par force, sans concorde intime, sans lien moral, sans intérêt collectif ; belle et savante machine qui, à l'ordinaire, fonctionne exactement et sans accroc, mais qui n'a point d'âme, parce que, pour avoir une âme, il faut d'abord être un corps vivant » (97).

L'ordonnance du 17 Février 1815 créa, il est vrai, 17 universités régionales, aidées d'autant de conseils ; mais, dès 1822, le statut de 1808 et l'université unique furent rétablis : le Grand-Maître prit, seulement, en 1824, le titre de Ministre de l'Instruction Publique. Dès lors, l'uniformité ne fit que s'aggraver : la loi Falloux (15 Mars 1850) remplaça l'Université par autant d'académies que de départements ; le décret du 9 Mars 1852 donna à l'Empereur le droit de nomination et de révocation de tous les membres de l'enseignement. La loi du 14 Juin 1854 régionalisa les académies en en ramenant le nombre à 16 : la loi du 22 Juin 1875 permit la création d'universités libres ; des décrets Goblet, de 1885, donnèrent aux Facultés des doyens, un pouvoir disciplinaires, un budget et des biens (issus des seuls dons et legs).

Le chemin du libéralisme avait été suivi par ces derniers textes. La campagne énergique du Recteur de l'Académie de Paris, M. Liard, amena M. Léon Bourgeois à déposer, au Sénat, le 22 Juillet 1890, un projet qui devint la loi du 10 Juillet 1896. Ce texte régît encore nos Universités.

\*

La loi de 1896 groupe les Facultés et les établissements publics d'enseignement supérieur en Universités qui correspondent ainsi, pour l'enseignement supérieur, aux Académies de l'enseignement primaire et secondaire.

Mais, en créant ainsi seize universités régionales, la loi de 1896 n'organisait pas, pour autant, l'enseignement supérieur dans un sens régional.

Tout d'abord, les Universités dont les ressorts sont calqués sur ceux des Académies du Second Empire, ne correspondent plus aux moyens de communication actuels. Elles sont trop nom-

(96) PELET de la Lozère : *Opinions de Napoléon au Conseil d'Etat*, p. 172.

(97) TAINE : *Origines...*, XI, *Le régime moderne*, t. III, l. VI, chap. 3.

breuses et mal composées : Nevers dépend de Dijon, mais on va plus vite de Nevers à Paris qu'à Dijon ; au contraire, Châlons-sur-Saône, beaucoup plus près de Dijon, dépend de Lyon. Par ailleurs, financièrement parlant, les Universités sont départementales et même locales ; quand elles ont besoin d'argent, elles s'adressent, sauf exceptions (98), au Conseil Municipal de leur ville ou au Conseil Général de leur département. Surtout, les universités ne jouissent ni de « self-government », ni de souveraineté de décision ; elles restent des organismes d'Etat, reliés à Paris très fortement.

Cependant, les Universités font tout pour se dégager de cette emprise. Elles ont compris qu'elles ont un rôle régional à jouer ; qu'à côté de la « grande lumière centrale », elles peuvent constituer d'autres lumières, très brillantes aussi. La décentralisation intellectuelle est, certainement, un grand bienfait : elles essaient, chaque jour, de la réaliser.

Ainsi se sont créées, dans chaque faculté ou presque, des chaires régionales, où l'enseignement s'est spécialisé selon les nécessités économiques ou les traditions de la région. Des étudiants se détournent de Paris pour aller y chercher un enseignement qui n'existe pas, à ce degré de spécialisation, dans la capitale. On étudie, au cœur même de la région, le passé, l'art, le dialecte, l'industrie, le commerce régionaux.

Instituts de chimie appliquée, à Lyon, Nancy, Lille, Bordeaux ; Ecole de Brasserie (Nancy) ; Institut électrotechnique et Ecole de papeterie (Grenoble) ; Chronométrie (Besançon) ; Tannerie (Lyon, Nancy) ; Agronomie (Dijon, Toulouse, Bordeaux) ; Chaires d'espagnol (Bordeaux, Toulouse), d'italien (Grenoble), de langue d'oc (Aix, Montpellier, Toulouse), de langue et de littérature celtique (Rennes) ou normande (Caen) ; chaires d'art bourguignon (Dijon) ou auvergnat (Clermont-Ferrand) ; grâce à cette activité propre, plusieurs de nos universités ont cessé d'être des « succursales de la Sorbonne » (99). Nancy, particulièrement, avec ses chaires et instituts : chimique, électrotechnique, mécanique, botanique, agricole, géologique, sérothérapique, dentaire, commercial, avec ses écoles de brasserie, malterie, métallurgie, mines, eaux et forêts, « Nancy a rempli, ici, tout son devoir » (100).

Il est bien évident, en effet, que du développement des universités régionales, dépend, pour beaucoup, l'essor intellectuel et moral de la région. Si quelques Facultés périssent, faute de pouvoir réunir, dans certaines branches, un nombre suffisant d'étudiants, il faudrait qu'elles n'hésitent pas à supprimer les cours qui ne connaissent pas de succès : une autre Faculté régionale en profiterait, sans doute, plus logiquement et plus équitablement (101). Il ne s'agit pas d'éparpiller des valeurs, mais de les

(98) Ainsi la Haute-Loire et la Saône-et-Loire subventionnent la chaire d'Hydrologie de Lyon.

(99) J. DESTHIEUX : *L'évolution régionaliste*.

(100) E. HERRIOT : *Créer, op. cit.*

(101) Cf. H. HAUSER et A. GIRAULT : *Comment régionaliser nos universités régionales*, dans la *Revue Internationale de l'enseignement*, 1911.



faire éclore, là où elles peuvent croître. Emulation ne signifie pas : concurrence déplacée. L'idéal serait sans doute dans le développement d'Universités « autonomes et rivales » (G. Leygues, cité par Ch. Brun), maîtresses de leurs professeurs et de leurs budgets.

\*

Voilà qui soulève la dernière et très délicate question de la régionalisation des programmes, des grades et du personnel enseignant. Il va falloir, ici, distinguer suivant les différentes catégories d'enseignement.

*L'enseignement primaire* est-il vraiment aussi antirégionaliste que le prétend M. de l'Estourbeillon ? Apprend-on — ainsi qu'il le déclare dans sa brochure sur « Le régionalisme et l'enseignement primaire » — aux fils de nos paysans que les connaissances qu'on leur enseigne sont « susceptibles de leur ouvrir toutes les portes et de leur procurer toutes les places » et leur inspire-t-on « une sorte de mépris de la terre et du travail familial » (102) ? Il y a, dans ces affirmations, une exagération manifeste.

Les programmes du 27 Juillet 1882, dont l'esprit imprègne encore notre enseignement primaire, étaient, sans le savoir, régionalistes. Ne conseillent-ils pas de « procéder du connu à l'inconnu » ? Or, le connu, n'est-ce pas la région et l'inconnu le reste de la France ? Il n'y aurait aucun inconvénient à ce que l'instituteur partît de vieilles légendes locales pour finir par l'Histoire de France. « Je voudrais, écrivait Michel Bréal (103), que l'enseignement de la géographie prit, pour point de départ, le lieu même que l'enfant habite ». L'art, la littérature pourraient s'inspirer de ce principe, la morale même, à ce que prétend M. Ch. Brun (104) : « Le Nord a des défauts que le Midi ignore et une classe de morale ne doit pas être conduite de la même façon au Midi comme au Nord ».

A l'enseignement général — général, mais non uniforme — doit s'ajouter, s'il y a lieu, un enseignement régional (105). Le gouvernement l'a compris : il préconise l'enseignement de l'agriculture dans les écoles primaires rurales (arrêté du 31 Juillet 1897) et dans les écoles normales d'instituteurs (décret du 31 Juillet 1909), l'enseignement de la pisciculture dans les écoles primaires du littoral (arrêté du 20 Septembre 1898).

Il faut, enfin, signaler combien l'enseignement primaire laisse, peu à peu, pénétrer par l'esprit régionaliste. L'arrêté du 23 Mars 1938, fixant le programme du cours de fin d'études primaires, donne les instructions suivantes : « Histoire : ... Le progrès agricole en France à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle ; spécialisations régionales... — Géographie : ... II. La région. Ce mot doit être entendu

(102) DE L'ESTOURBEILLON : *op. cit.* — Cf. également, du même auteur : *Le régionalisme et la France de demain*, 1918.

(103) M. BRÉAL : *Quelques mots sur l'Instruction publique*.

(104) Ch. BRUN : *Le régionalisme*, *op. cit.* Cf. également, sur cette question : J. AUROUZÉ : *La pédagogie régionaliste*.

(105) Cf. *Infra*, p. 267 le développement de cette question.



largement : on insistera sur les faits de géographie humaine et sur leur liaison, ainsi que sur les aspects du passé... ». Ces mesures, excellentes, sont à développer.

En ce qui concerne le personnel enseignant, il n'y a que des avantages à ce qu'il soit recruté dans la région ; nous insisterons d'autant moins sur ce point que c'est ce qui se passe, en fait, dans la plupart des cas.

Pas de difficultés, non plus, en ce qui concerne l'*enseignement technique* : la région doit recruter chez elle le personnel technique destiné à cet enseignement : c'est ce qu'elle fait (106).

Il n'en est malheureusement pas de même en ce qui concerne l'*enseignement secondaire et supérieur*.

Les professeurs de l'enseignement secondaire connaissent les vicissitudes de l'avancement ; leurs lycées continuent, selon le mot pittoresque de M. Ch. Brun, à être « montés sur roulettes » et les obligent à se déplacer d'une extrémité à l'autre du pays. Ainsi des membres de l'enseignement supérieur. Pour les uns comme pour les autres, il est regrettable que Paris soit la suprême résidence.

Pour les premiers, la capitale universitaire pourrait jouer ce rôle : ainsi, du moins, ne se déplaceraient-ils que dans les limites d'une même région.

Pour les professeurs de l'enseignement supérieur, l'éminente place qu'ils occupent dans la formation intellectuelle des élites devrait pouvoir les dispenser de tout « avancement ». Nous connaissons des Doyens de Faculté qui n'ont jamais professé à Paris et qui, en s'illustrant en Province, ont illustré la Faculté où ils enseignaient. A ces derniers maîtres, garanties de lumière et d'indépendance, groupés en conseils autour de leurs doyens, ne pourrait-on pas donner la gestion libre souveraine — l'Etat se réservant le seul contrôle des diplômes — des intérêts matériels et moraux des Universités ?

\*

Tel se présente le régionalisme universitaire, chargé du soin magnifique de donner à l'âme régionale conscience de sa force et de ses devoirs. Le travail préparatoire a été accompli par la loi de 1896 et par l'intelligente application qu'en ont fait les Universités. L'organisation régionale, en libérant ces dernières de leurs ultimes entraves, permettra l'achèvement et la poursuite de cette belle œuvre.

### III

#### CONCLUSION

Nous venons, dans ce long chapitre, de nomenclature, de passer en revue les différents aspects du régionalisme (107).

(106) Cf. G. VALRAN : *Personnel technique et recrutement régional*, dans le *Sémaphore de Marseille*, n° du 30 Septembre 1917.

(107) En ce qui concerne le *régionalisme politique et parlementaire*, cf. *Infra* pp. 165 sqq.

Il serait fâcheux que le lecteur en gardât l'impression d'une mosaïque et demeurât convaincu d'une diversité irréductible dans les opinions régionales.

D'une part, il est difficile d'isoler une forme du régionalisme de sa forme voisine. D'autre part, il est impossible de réserver à toutes ces formes le même accueil. Le régionalisme, c'est la vie : d'où sa variété et le fait qu'il est comme naturellement projeté dans tous les domaines de la vie.

Si nous essayons de mettre un peu d'ordre dans ces différents régionalismes, nous nous apercevons rapidement qu'ils se ramènent à deux types essentiels : le régionalisme pratique et le régionalisme doctrinal. Ici, par un curieux phénomène, les applications ont précédé la doctrine et continuent à la précéder ! C'est que le régionalisme se fera, comme il s'est déjà fait, sous l'impérieuse pression des faits.

Le régionalisme pratique, c'est celui que nous impose le présent : régionalisme géographique, agricole, bancaire et financier, social, touristique. C'est un *régionalisme économique*, dans tous les sens du mot.

Le régionalisme doctrinal, c'est celui qui prend sa source dans le passé (régionalisme historique). Soutenu à la fois par le cœur (régionalisme sentimental) et la raison (régionalisme intellectuel), il étudie de quelle manière légale et stable pourra s'établir et s'organiser le *régionalisme administratif*.

Ainsi, nous retrouvons ces deux catégories régionalistes : économique, administrative, dont on peut presque dire qu'elles sont et seront irréductibles.

Toujours, le régionalisme économique précédera le régionalisme administratif, car la vie imposera toujours de nouvelles modifications de détail à l'œuvre la mieux organisée. Jamais, le régionalisme économique ne pourra se passer du régionalisme administratif, tant que la sanction de la loi aura le pouvoir de régulariser et d'officialiser.

Dans la période d'établissement du régionalisme qui nous intéresse, il n'en sera pas autrement. Si le régionalisme administratif ne régularisait pas l'organisation régionale, s'il ne la limitait pas, elle serait bientôt un péril pour l'unité nationale. S'il ignorait, par contre, les faits économiques qui font la région, il ne créerait qu'un cadre vide et inanimé.

Comme nous apparaissent, alors, vaines les querelles qui opposent l'un à l'autre les deux régionalismes économique et administratif et téméraires les choix exclusifs qui les départagent ! Les deux régionalismes sont faits pour s'entendre, puisque, n'étant rien l'un sans l'autre, ils se complètent mutuellement. Irréductibles, mais solidaires, tel est leur sort. C'est qu'ils sont les étapes successives et inévitables du régionalisme « tout court », sur lequel nous allons bientôt donner notre opinion personnelle.

## CHAPITRE II

### LES QUERELLES DE DOCTRINE

---

#### I

#### LES REGIONALISTES AVANT LE REGIONALISME

Ce titre peut surprendre. Nous avons expliqué plus haut que le régionalisme proprement dit ne datait guère que des environs de 1900 et qu'il était né de la décentralisation.

Cependant, quelques précurseurs assez lointains, indépendamment de toute thèse décentralisatrice, eurent l'idée de proposer la suppression des divisions départementales et leur remplacement par des divisions plus grandes, appelées « provinces » ou « régions ».

Ils ne s'occupent guère des pouvoirs à donner à ces nouvelles divisions et ignorent, le plus souvent, tout de la décentralisation. Ce qu'ils réclament, c'est la substitution de la région au département. En ce sens, nous pouvons vraiment les appeler des régionalistes avant le régionalisme.

#### 1. UN PROJET ANONYME A LA CONVENTION

M. Paul Meuriot (1) signale le dépôt à la Convention d'un assez curieux et anonyme « projet régional » (c'est le titre de l'opuscule). A l'examen (2), le projet n'a rien de réactionnaire ni de provincialiste, comme on eût pu d'abord le croire. Déposé le 28 prairial, an III, il conclut à la division du territoire français en 29 régions, portant chacune un nom double : Alsace-Rhin ; Aquitaine-Gironde ; Armorique-Aven ; Bretagne-Morbihan ; Champagne-Marne ; Franche-Comté-Doubs ; Gévaudan-Lot ; Ile-de-France-Seine ; Languedoc-Garonne ; etc...

Cette énumération, sans autre précision, semble bien n'avoir jamais été prise en considération ; son seul intérêt c'est qu'elle démontre que, cinq ans à peine, après la création du département, on songeait déjà à le remplacer !

(1) P. MEURIOT : *Pourquoi et comment furent dénommées nos circonscriptions départementales*. Séances et Travaux de l'Académie des Sciences Morales et Politiques, 1917, II, 328.

(2) *Archives Nationales*, F<sup>o</sup> 20, 396.

## 2. OMALIUS D'HALLOY

Omalius d'Halloy était un élève et un disciple de Coquebert de Montbret dont nous avons déjà parlé (3). Montbret avait critiqué la composition des départements ; d'Halloy pensa à les remplacer par des régions.

Déjà, dans un « Essai sur la géologie du Nord de la France » (1808), il adoptait une vague division régionale. En 1818 parut un ouvrage anonyme, qu'il inspira au moins et écrivit peut-être, dans lequel on lisait cette phrase : « La division actuelle de la France ne répond plus à nos besoins ; il faudrait composer de grands départements par la réunion de deux ou trois selon les localités ». En 1822, dans sa préface à un « Essai de carte géologique de la France », Omalius d'Halloy exposa que les seules divisions pratiques du sol étaient celles qui tiennent compte de ses productions « malgré les modifications que peuvent apporter les mœurs, les gouvernements et autres accessoires » (!).

En 1824, il fit proposer comme sujet de concours par la Société géographique de Paris l'étude d'une région naturelle française, telle que, dit-il, « les Cévennes, les Vosges, le Morvan ». A l'exposé du sujet il ajouta cette remarque : « Les rapports physiques et moraux de l'homme doivent être rattachés à la description de la région ». Cette nouvelle expression de « région » sembla si bizarre que, seuls, deux mémoires furent déposés : le premier étudiait le département du Cher, le second : la ville de Saint-Malo. Apparemment, leurs auteurs n'avaient pas compris ce qu'était une région (4).

Dans une dernière note à l'Académie de Bruxelles (5), d'Halloy donna un aperçu complet de son « régionalisme ». Il proposait la division de la France en sept grandes régions : Plateau Central, Bassin de Paris, Ouest, Sud-Ouest, Pays entre Rhône et Alpes, Pays entre Alpes et Ardennes, Pays entre Rhin et Pas-de-Calais. Ces régions seraient, à leur tour, subdivisées en « pays ». C'est d'ailleurs aux habitants de ces « pays » qu'il faudrait laisser le soin de les délimiter.

« Régions » et « pays », n'est-ce pas là un vocabulaire presque actuel sous la plume de ce géographe, formé sous Louis XVI et célèbre sous Louis-Philippe ?

## 3. GUERRIER DE DUMAST

Esprit encyclopédique — les trois pages que le catalogue de la Bibliothèque Nationale consacre à ses œuvres le prouvent — Guerrier de Dumast est l'auteur d'un article peu connu, paru dans la *Revue de Lorraine* de Mai-Juin de 1835 et intitulé « La résur-

(3) Cf. *Suprà* p. 79.

(4) Cf. *Bulletin de la Société de Géographie*, tome II, 1824.

(5) *Bulletin de l'Académie Royale des Sciences et Lettres de Bruxelles*, 1844, tome XI.



rection des Provinces ». Il serait plus juste de lire : « Le massacre des départements », car l'auteur a bien l'intention de les exterminer !

D'ailleurs, il l'avoue lui-même, « résurrection » est un terme inexact : les provinces ne sont pas mortes : « il s'agit de savoir si telles choses qui passent pour tuées en France n'y survivent pas obstinément dans l'ombre et si telles autres, réputées vivantes, n'y sont pas de purs automates, de pures machines, animées d'un mouvement artificiel ». On voit le ton.

Suit une critique, fort pertinente, des départements : « Arrangements mécaniques et non pas organiques, les départements sont des fragments de territoire trop petits pour qu'il s'y trouve esprit d'ensemble, gloire commune, lieux d'histoire : ce qui pourrait former la province ».

La province est endormie : « le royaume tout entier n'est plus qu'un grand dortoir, hormis Paris et sa banlieue, mais la province ne demande qu'à revivre. Au contraire, que l'on essaie d'abolir les départements et qu'on revienne voir, dans vingt ou trente ans, ce qui sera resté de leur souvenir ! Napoléon ne l'ignorait pas cette complète nullité départementale, lui, qui, dans les moments de crise et quand il fallait faire impression, savait fort bien lâcher les seuls mots qui fussent significatifs : Lorrains, vous n'aurez peur de rien ! Normands, vous vaincrez l'Angleterre, etc. Et toujours, en effet, l'on dira des Normands et non point des Eurois, des Ornaïs ou des Manchots ; toujours des Picards et non des Sommiers ; toujours des Champenois et non des Aubains ; des Languedociens et non des Audois ou des Héraldistes ; des Bourguignons, enfin, et non des Costidorans ou des Sônéloiriens ».

Sous cette ironie un peu lourde, mais juste — un habitant de Bourges dira : « je suis berrichon » et non : « je suis du Cher — Guerrier de Dumast a bien vu le problème. Il conclut en affirmant que la suppression des départements et leur remplacement par des provinces plus vastes (le mot de région est, nous le savons, insolite, à cette époque) permettrait à la France d'offrir « le spectacle le plus attrayant, celui-là même qui constitue la notion philosophique du beau : la variété dans l'unité ».

#### 4. VICTOR RAULIN

En 1844, dans sa « Géologie de la France », Victor Raulin proposait une division en 21 régions (le mot y est) dont les appellations étaient inspirées de noms géologiques (Causses), de noms de montagnes (Alpes, Pyrénées, Vosges, Maures, Jura) ou de noms de provinces (Bretagne, Provence). Dans sa troisième édition (1852), le nombre des régions était réduit à 16 et il était expliqué que ces régions participaient des divisions historiques et géographiques.

#### 5. ANTOINE PASSY

Antoine Passy publia, en 1857, dans l' « Essai sur les Contrées

naturelles de la France », un projet de division du territoire en « contrées », subdivisées en « cantons ». Tout comme Omalius d'Halloy, il demandait la limite et le nom des cantons à ceux qui les habitaient. « Vous êtes dans le Bocage » lui répondrait-on, selon lui ; ceci nous prouve que ses « cantons » sont des « pays ». Quant aux noms, il désirait, disait-il, « retrouver, au-dessous des dénominations officielles, les dénominations antiques et constantes des divers membres de notre territoire ».

## 6. VIVIEN

A propos de la division de la France en départements par la Constituante, Vivien, dans son « Histoire de la Révolution Française », se demande mélancoliquement si « l'homme qui s'est acharné après le passé en a effacé le souvenir » et si la Constituante n'a pas « dépassé le but pour mieux l'atteindre ». Finalement, il conseille la réunion de plusieurs départements « groupés d'après la communauté des intérêts, la position géographique et le climat ».

\*

Précurseurs imprécis, tous ces auteurs, d'inégale importance, ont pressenti les inconvénients du département et la nécessité d'une plus vaste division administrative.

Avec le XX<sup>e</sup> siècle, la doctrine régionaliste a pris naissance et vont maintenant éclore des projets régionalistes précis, eux aussi d'inégale valeur.

## II

### LA DOCTRINE REGIONALISTE DEPUIS 1900

C'est vers 1895 environ, à une date qu'on ne peut exactement préciser, que, des idées décentralisatrices, est sortie la pensée régionaliste. C'était logique : il s'agissait d'abord et surtout, dans l'esprit de ces premiers régionalistes, de libérer de la tutelle administrative les pouvoirs locaux. Le meilleur moyen n'était-il pas de les fortifier, en agrandissant leur rayon d'action ? D'où l'idée de régions, groupant plusieurs départements à traditions et intérêts communs.

Au mois d'Août 1898, MM. Cloarec, Anatole Le Braz et Charles Le Goffic fondèrent la « Kevredigaz Broadus Breiz » (Union régionaliste bretonne). Peu de temps après, le Berry, la Lorraine, le Languedoc, le Limousin, la Flandre, les Charentes, le Béarn, la Normandie, la Bourgogne, la Franche-Comté créaient également des groupements régionaux.

En Mars 1900, se constituait la Fédération Régionaliste Française qui devait réunir (et réunit encore) des hommes de lettres et des artistes comme Mistral, Barrès, Vincent d'Indy, Paul Adam, André Hallays, Hugues Lapaire ; des économistes comme Charles Roux, Charles Lamy, Georges Blondel, Pierre du Maroussem ; des universitaires comme Charles Brun, Pierre Foncin, Louis Madelin, Achille Mestre, Louis Le Fur ; et, surtout, des hommes politiques, de toutes nuances, comme Alexandre Ribot, Paul Deschanel, de Marcère, Couyba, Daniel-Vincent, Doumer, Fournière, de Gailhard-Bancel, Justin Godart, Jean Hennessy, Lefas, l'abbé Lemire, Louis Martin, Paul-Boncour, Louis Marin, Etienne Clémentel, Henry de Jouvenel...

Dès ses premiers congrès — 1900 et 1901 — la Fédération Régionaliste Française a précisé ce qu'était son régionalisme et ce qu'elle réclamait précisément : « des régions centralisées, gérant leurs propres affaires ; un enseignement à trois degrés par une université régionale ; une juridiction administrative centrale, seule à connaître des conflits entre l'Etat, les régions et les particuliers » (6).

C'est bientôt la grande époque du régionalisme : dès 1905, le régionalisme est la question à la mode dans les gazettes économiques et littéraires, il figure dans tous les programmes électoraux, il suscite des conférenciers qui, à travers toute la France, le présentent, le commentent et le font applaudir.

Nul doute qu'il doive bientôt assainir l'économie et rénover le Pays. On ne se demande plus s'il s'appliquera : on étudie déjà comment il s'appliquera. Aussi la centaine d'ouvrages de doctrine régionaliste de cette époque se borne-t-elle, le plus souvent, à dresser des cartes et des tableaux de futures régions et reste d'une imprécision rare sur les pouvoirs de ces régions. On trouvera dans le « Régionalisme » de M. Ch. Brun, ouvrage capital, publié en 1911 et qui, seul de tous ses congénères, renferme une belle synthèse du régionalisme de l'époque (à tendance personnelle de l'auteur fédéraliste) une vingtaine de tableaux de régions. [J'y ajouterai, pour la documentation du lecteur, à l'annexe du présent travail, une dizaine de références nouvelles qui ne figurent pas dans M. Ch. Brun]

A cette époque de querelles de cartes, il ne fallait pas s'attendre à autre chose qu'à des projets prématurés. C'est à cette floraison d'illusions, à ces nombreux vendeurs de peaux d'ours que le régionalisme doit d'avoir, en fait, échoué. Depuis que le régionalisme existe, on ne voit que deux projets qui aient, pratiquement, étudié la construction de régions : l'essai de M. Jean Hennessy, la réalisation de M. Etienne Clémentel (7). Une fois seulement, lors de la proposition Briand (1910), le régionalisme a failli réussir. Enfin, après-guerre, en 1923, M. Bellet a déposé à la Chambre un projet intéressant. Toutes les autres propositions péchaient par la

(6) Cf. *l'Action régionaliste*, Sept. Déc. 1902.

(7) Cf. *Infrà*, pp. 191 sqq.

base, en ce qu'elles supposaient par avance résolu le problème de la création et de l'administration des régions.

Aussi ne ferons-nous qu'énumérer la plupart de ces études, réservant nos commentaires pour ceux-là seuls que nous venons de citer et qui, moins brillants peut-être, mais plus précis, ont été, en fait, de bons artisans de la région, parce qu'ils ont labouré et déblayé un terrain où chacun plantait, au gré de sa fantaisie, le semis de son choix.

## 1. LES PROJETS BRIAND

En 1910, le mouvement régionaliste battait son plein : 416 députés, rappelons-le, avaient été élus avec un programme qui comportait des affirmations régionalistes. Le Président du Conseil lui-même, M. Aristide Briand, ne cachait pas ses opinions régionalistes et dans les couloirs de la Chambre on murmurait qu'il tenait tout prêt un programme comportant le groupement des départements en 28 régions, assorties chacune d'une assemblée régionale et d'un préfet régional ; la suppression des arrondissements et des conseils généraux ; la création d'assemblées cantonales.

De fait, la déclaration ministérielle du mois de Juin 1910 comportait l'exposé très succinct de ce projet : une organisation régionale serait créée, mais superposée à l'organisation départementale, la région étant un organe entièrement nouveau, distinct, s'ajoutant aux institutions existantes, sans se substituer à aucune d'elles.

Le 10 Août 1910, à St-Chamond, dans un discours officiel, Aristide Briand donnait des détails supplémentaires sur les assemblées régionales qui « auraient à connaître des grands intérêts dont l'ampleur dépasse la limite des départements ».

Un grand espoir naissait chez les régionalistes. Hélas ! il leur fallut déchanter : le 8 Novembre 1910, le Président du Conseil avoua à la Chambre qu'une réforme préliminaire à la réforme régionale était nécessaire : la réforme électorale et que s'il groupait les départements en régions, c'était surtout pour organiser la représentation proportionnelle régionale ! C'était là, disait-il, « la préface de la région ». Mais l'argument n'a jamais trompé un seul régionaliste : « Accoupler ensemble des départements, écrit M. Paul-Boncour (8), à un moment où, récemment on reparlait de réforme électorale régionale — et faire voter ensemble leur corps électoral pour des listes comprenant des candidats qu'il ne connaît pas, ce serait une gageure. Ne dites pas au régionaliste que je suis que c'est là un commencement de région : ç'en est la caricature ! » (9)... Hélas, que de réformes qui échouent au nom seul

(8) Dans l'*Œuvre*, du 24 Avril 1937.

(9) En effet les 28 « régions électorales » proposées par les rapports Bracke (11 Février 1936) et Pomaret (10 Mai 1937) ne sont utilisées que pour la « répartition des restes ». Quant aux 72 circonscriptions électorales elles ne procèdent que d'un médiocre « jumelage des départements ». Il convient de ne pas s'abuser sur un prétendu régionalisme politique, pratiquement inexistant (*Contra* : Appert, op. cit.).



de ces deux mots : intérêt électoral ! On pourrait, à son sujet, paraphraser le mot de Siéyès : « Que devrait-il être ? Rien. Qu'est-il ? ... ».

Onze ans plus tard, dans sa déclaration ministérielle du 20 Janvier 1921, Aristide Briand promettait la création de 20 régions. Le 25 Octobre, son projet était déposé ; il ne fut jamais discuté...

## 2. JEAN HENNESSY. OU LE RÉGIONALISME INTÉGRAL

De 1910 à 1914, M. Jean Hennessy, alors député de la Charente, avait fait du régionalisme pratique, en organisant, à travers la France, des circuits de conférences où le régionalisme était exposé à des auditoires enthousiastes par des orateurs qui ne l'étaient pas moins.

Lui-même prenait la parole et publiait de nombreux articles en faveur de la cause régionale. Lorsqu'il eût bien étudié le régionalisme en général, M. Jean Hennessy s'efforça de traduire, pratiquement, en proposition de loi, ce que selon lui, pourrait être un régionalisme français, immédiatement applicable. Enfin, le régionalisme sortait du domaine de la théorie et le Parlement pouvait être appelé à discuter sur un texte précis et surtout complet !

Ce dernier caractère doit bien être mis en évidence : du régionalisme, M. Jean Hennessy attendait non pas une réforme de détail, mais une réorganisation administrative complète. Pour lui, la réforme régionale réalisait intégralement le problème de l'organisation administrative et économique et, par la représentation professionnelle, l'organisation sociale. On lui a souvent reproché, depuis, les textes de ces propositions qui réalisaient « une véritable révolution politique, par la substitution au suffrage universel pur et simple, du moins dans les assemblées régionales, d'un suffrage par catégories professionnelles. Cette confusion entre deux programmes distincts avait l'avantage de passionner l'opinion, mais l'inconvénient aussi de dresser contre toutes les parties de la réforme des hommes attachés aux formes traditionnelles de la démocratie » (10).

Quoiqu'il en soit — une première proposition du 9 Mai 1913 n'ayant pas eu de suite — M. Jean Hennessy déposa, en pleine guerre, le 29 Avril 1915, un second texte « tendant à la décentralisation administrative et à la représentation des intérêts économiques par la suppression des départements, la constitution de régions et l'élection d'assemblées régionales » (11). Dans l'exposé des motifs, il rappelait la nécessité de la réforme administrative par le développement d'arguments régionalistes que nous connaissons maintenant. A toutes ces raisons de régionaliser, disait-il en substance, s'ajoute celle tirée de la guerre. Après la guerre, la France devra se relever, rebâtir, se refaire entièrement. Déjà, en

(10) H. HAUSER : *Le problème du régionalisme*, 1924.

(11) Cf. J. HENNESSY : *Réorganisation administrative de la France*, op. cit.

1914, la France, trop centralisée, s'adaptait mal à la grande transformation économique du siècle ; seul, le régionalisme économique pourra la relever assez vite dans le cadre que lui aura préparé le régionalisme administratif. Enfin, le moment est bien venu de proposer cette réforme : une loi historique constante prouve que les vastes réformes intérieures « sont rendues beaucoup plus aisées par les grands événements qui traversent la vie des peuples », parce qu'alors « l'intérêt particulier s'efface plus aisément devant l'intérêt général ».

M. Jean Hennessy proposait ensuite la suppression du département et la constitution de régions, dotées d'assemblées régionales professionnelles à pouvoirs étendus. La commission dont il fut nommé rapporteur adoucit ce programme et aboutit au texte que nous résumons ci-dessous.

« Le territoire de la France est divisé en régions, sans qu'il soit apporté aucune modification aux circonscriptions administratives actuelles » (article 1<sup>er</sup>) [Le département était donc conservé].

Dans chaque région, fonctionne un Conseil régional qui élit, en son sein, une commission régionale (article 2). L'exécution des décisions de ce Conseil et de sa Commission est remise au Préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région (article 3).

Le territoire de la région est délimité par un décret pris en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat (article 4).

Le Conseil régional est élu par les conseillers généraux, représentant les cantons compris dans la région (article 6) [On voit que la Commission avait rejeté toute idée de représentation professionnelle]. Les Conseillers régionaux sont élus pour six ans, renouvelables par moitié et rééligibles (article 9).

Le Conseil régional peut créer des écoles techniques et professionnelles, leur voter des subventions, diriger leur exploitation, passer des conventions avec l'Etat, les départements ou les communes à leur sujet (article 12) ; fonder et contrôler les œuvres d'assistance (article 13) ; établir, modifier, administrer et entretenir les routes régionales — créées par déclassement de routes nationales et classement de routes départementales —, les chemins de fer régionaux — créés par rachat à l'Etat ou aux compagnies privées —, les transports automobiles ou par eau, les forces hydrauliques, les canaux et ports régionaux (article 14).

Le Conseil Régional statue souverainement en cas de conflits entre conseils municipaux sur les changements de territoires des communes, cantons ou arrondissements au sein de la région (article 15) ; sur l'acquisition, l'aliénation, l'échange, l'entretien des biens mobiliers et immobiliers de la région (article 16). Il donne son avis sur les modifications du territoire de la région (article 18), sur les vœux des conseils généraux et sur la création des banques et bourses régionales (article 17).

Le budget régional, préparé et présenté par le Préfet régional et délibéré par le Conseil régional tout comme un budget départemental (article 19), comporte comme recettes : des taxes régio-

nales et des centimes additionnels régionaux, votés par le conseil régional et autorisés, annuellement, par la loi de finances ; les revenus des biens régionaux et de l'exploitation des services publics régionaux ; des emprunts ; des dons et legs ; des subventions de l'Etat (article 20).

Une commission régionale de cinq membres, élus au sein du Conseil régional, joue, auprès du Préfet régional, un rôle analogue à celui de la commission départementale (article 21). Enfin, des conférences interrégionales, calquées sur les conférences interdépartementales, sont prévues pour la discussion des intérêts communs à plusieurs régions (article 22).

Ce projet de la Commission semblait très raisonnable : la discussion menaçait, pourtant, de diviser les régionalistes sur des points de détail. Elle n'eut, d'ailleurs, pas lieu.

La conduite de la guerre révélait, toutefois, que de graves difficultés d'ordre économique se produisaient quotidiennement. Le cadre départemental se montrait, partout, trop petit ; nous verrons au chapitre suivant qu'une organisation régionaliste (Comités Consultatifs Régionaux) dut être créée.

Avant qu'elle prit naissance, M. Jean Hennessy, qui avait conscience que le remède était dans le régionalisme économique, revint à la charge. Le 29 Février 1916, il déposa une seconde proposition, tendant à la création de Conseils Economiques régionaux (12). Cette fois, il s'agissait d'organismes économiques destinés surtout à augmenter la production nationale. Aussi une représentation professionnelle y était-elle absolument nécessaire dans la pensée de l'auteur.

Le projet crée 18 conseils économiques régionaux, siégeant dans 18 grandes villes de France — correspondant, en fait, aux 18 capitales de régions proposées par Vidal-Lablache (article 1<sup>er</sup>).

Les membres de ces conseils sont élus, à raison de un par 30.000 habitants (article 2), au scrutin de liste dans l'étendue de la circonscription et par chacune des quatre catégories suivantes : agriculture, commerce, industrie, professions libérales (article 3). Sont électeurs les hommes exerçant une profession et les femmes payant patente (article 4). Sont éligibles les hommes âgés de 25 ans et inscrits sur la liste dont ils briguent les suffrages (article 6). La répartition des sièges se fait par les soins d'un commissaire siégeant à la Ville où se tient le Conseil économique régional (article 9). L'élection a lieu à la majorité absolue au premier tour, à la majorité relative en cas de ballottage (article 12) ; des membres suppléants sont élus (article 13). Les conseillers sont élus pour quatre ans (article 18) ; chaque conseil peut être dissous par le Président de la République (article 19).

Les conseils ont pour attributions : l'étude de toutes les questions économiques régionales, sur lesquelles ils donnent leur avis

(12) Déjà, le 22 Juillet 1915, M. J. HENNESSY avait déposé une proposition, tendant à la création de « Comités consultatifs économiques des régions militaires ». Cf. *Infrà*. pp. 188 sqq.



et l'administration de tous les services régionaux qui leur auront été délégués ou remis par les ministres compétents (article 27) [En somme, leurs pouvoirs sont sensiblement les mêmes que ceux des conseils régionaux dans le précédent projet].

Les ressources de ces conseils proviennent des recettes des services régionaux, des subventions de l'Etat, départements, communes et particuliers ; des dons et legs ; des emprunts régulièrement autorisés ; enfin — innovation — du cinquième du produit principal des contributions directes de la région, à eux abandonné par l'Etat (article 29). Des conférences entre conseils sont également prévues (article 31).

Tels sont les deux projets Hennessey : le premier d'ordre administratif, le second d'ordre économique. L'un et l'autre se complètent presque et représentent cette forme intégrale du régionalisme à laquelle tient leur auteur.

Nous n'engagerons pas ici la discussion sur le point de savoir si la représentation professionnelle peut s'intégrer utilement dans le régionalisme ; nous retrouverons cette question plus loin (13). Quoiqu'il en soit, M. Jean Hennessey avait bien étudié la question de l'organisation régionale. On peut ne pas partager toutes ses idées en ce domaine ; il n'en est pas moins vrai qu'il a montré la route par laquelle le régionalisme pouvait officiellement et pratiquement s'organiser.

### 3. LE PROJET BELLET

Le ministère Poincaré reprit le projet que M. Marraud, ministre de l'Intérieur du cabinet Briand, avait déposé en 1921. M. Maurice Bellet, député de la Haute-Garonne, en fut nommé rapporteur, mais ce qu'il déposa le 14 Juin 1923 (14), ce fut un projet presque entièrement nouveau, tout imprégné de ses idées personnelles.

M. Bellet partait de ce sage principe que, pour réussir une réforme comme celle qu'il préconisait, il fallait apporter le moins de changements possibles aux institutions existantes.

Il ne suffisait pas, selon lui, d'augmenter les pouvoirs des conseils généraux, comme certains l'avaient proposé ; c'eût été faire œuvre de mauvaise décentralisation et porter atteinte au pouvoir central. Mais on pouvait utiliser les conseils généraux et rendre obligatoires, pour certaines questions, les ententes interdépartementales.

M. Bellet proposait la création de 28 régions (dont on trouvera la liste à l'Annexe du présent travail). Les conseils généraux intéressés devaient élire, pour chaque région, une assemblée régionale, laquelle élit, à son tour, une commission régionale permanente. Le Préfet régional (ou Préfet de la capitale de la région) verrait ses pouvoirs renforcés par les affaires que lui enverraient les dif-

(13) Cf. *Infrà*, pp. 239 sqq.

(14) *Documents parlementaires*, Chambre des Députés, 1923, N° 6.144, p. 1205.



férents ministères (cette idée de concentration est intéressante). Le budget régional serait alimenté par les départements et quelques taxes spéciales autorisées par l'Etat. Quant aux pouvoirs des assemblées régionales, les uns seraient souverains (voies de communication d'ordre régional, enseignement technique, hygiène, assistance), les autres simplement consultatifs (voies de communication d'intérêt général, création ou suppression de facultés, de lycées, de Tribunaux).

Ainsi, M. Bellet — qui s'était visiblement inspiré du premier projet Hennessy — avait jeté les bases d'un régionalisme de superposition, de compromission même a-t-on dit ; il serait plus juste de dire : de transition. Ce projet avait, pour le moins, le mérite d'être une étape possible vers un régionalisme plus effectif.

#### 4. LES AUTRES PROJETS PARLEMENTAIRES

Bien des années auparavant, dès le 29 Avril 1871, M. Raudot avait proposé le groupement des départements en 28 provinces. Chaque département eût été dirigé par un administrateur départemental élu par le Conseil général ; chaque province par un gouverneur, assisté d'un Conseil et d'une assemblée provinciale, composée de délégués des conseils généraux.

Une proposition Hovelacque (15) (29 Mai 1890) comportait 18 grands départements, calqués sur les corps d'armée d'alors et dirigés chacun par un commissaire national.

Une proposition Ch. Beauquier (7 Juin 1890) comprenait 20 régions avec commissaire national, assemblée régionale et comité régional (16).

M. Cornudet proposait (25 Mai 1895) 18 régions, avec chacune un gouverneur civil, un conseil de préfecture et un conseil régional.

Pendant la guerre, outre les propositions Hennessy, une proposition de M. Rognon instituait une réforme administrative complète : création de 34 régions, chacune gouvernée par un Préfet régional et possédant un Tribunal administratif, une Cour d'Appel, une Trésorerie Générale, une Direction des contributions directes, de l'enregistrement, etc.

Le 24 Janvier 1919, M. Genoux demandait la création de 28 régions, avec un administrateur, une commission interdépartementale et un conseil économique régional.

Enfin, en 1921, à la même époque que les seconds projets Briand, déposés par M. Marraud, la Chambre connaissait des propositions de M. Reibel (de 20 à 25 régions, avec préfet régional et assemblée régionale) et de M. Colrat. De ce dernier projet, on a pu dire (17) qu'avec son groupement de conseils généraux, déléguant à une commission interdépartementale le soin de s'occuper

(15) Reprise, le 29 Novembre 1901, par M. Louis Martin.

(16) Cette proposition, reprise à chaque législature, par son auteur, a abouti, le 25 Février 1902, au dépôt d'un rapport de M. Morlot, concluant à 25 régions.

(17) Cf. *Le Temps*, n° du 11 Mai 1921,

des intérêts spéciaux plus vastes que ceux du département, elle réalisait « le régionalisme sans la région ». Y avait-il là une idée de souplesse ou une création sans portée pratique ? Nous aurons à nous le demander lorsque nous traiterons la question des pouvoirs de la région.



Ainsi, l'effort parlementaire en vue de créer le régionalisme n'a pas abouti. Nous verrons, toutefois, au chapitre suivant, et non sans étonnement, qu'il a, comme sans s'en rendre compte, imposé à la loi même l'idée de région. Il y a ainsi, aux mains des régionalistes qui voudront s'en servir, dans les textes législatifs encore en vigueur, tout un « arsenal » de lois régionalistes (j'emprunte cette expression à M. Vital-Mareille).

Il suffirait presque, pour construire un régionalisme vivant, de codifier et de compléter ces textes ; en un mot, après avoir fait du régionalisme un peu sans le savoir, de faire du régionalisme en le sachant et en le voulant.

### III

#### LES ENNEMIS DE LA REGION : DOCTRINES ANTI-REGIONALISTES ET CRITIQUES FAITES A LA REGION

*« La formule régionaliste est, décidément, un mirage ».*

(H. BERTHÉLÉMY : *Revue politique et parlementaire*, 1923, p. 192).

*« Les adversaires du régionalisme s'en sont forgé une contrefaçon qu'ils n'ont pas de peine à pourfendre ».*

(Ch. BRUN : *Qu'est-ce que le régionalisme ?* 1937, p. 3).

Le régionalisme qui compte tant d'amis ne compte pas que des amis. Cette doctrine, étudiée sous tous ses aspects, imposée en tant de domaines par les faits, ne laisse pas d'être vivement attaquée, critiquée, combattue. Critiques d'autant plus redoutables qu'elles viennent toujours d'adversaires talentueux, alors que, bien souvent, le régionalisme est défendu avec plus d'enthousiasme que de finesse.

Nous nous devons d'exposer, aussi impartialement que possible, les principales critiques faites à la région.

## I

Procédons par ordre. Il est des auteurs qui refusent de discuter du régionalisme, parce que, affirment-ils, les régionalistes eux-mêmes ne sont pas d'accord sur ce qu'est le régionalisme.

Question préalable relative à la *méthode* que celle ainsi posée par M. le Doyen Berthélémy. Tout d'abord régionaliste, puisque, dans son ouvrage consacré à la « Crise du fonctionnarisme » (1911, p. 106) il préconisait la création de « grandes provinces, très unies », M. Berthélémy reproche aux régionalistes de ne pas être d'accord sur les réformes à réaliser et surtout de s'attacher à déterminer la forme des régions avant de savoir ce qu'elles pourront avoir à faire : « Sans être fixé sur ce qu'on sollicitera de ces administrations nouvelles, écrit-il, on se hâte de montrer combien il est aisé de les constituer. Avant de savoir ce qu'on fera, on explique comment on pourra le faire ».

Les questions de méthode variant avec chaque régionaliste, on nous permettra de dire que l'étude détaillée du rôle que la région pourrait jouer, de son œuvre éventuelle et du travail qu'elle a déjà accompli — étude qui occupe les trois chapitres suivants — nous fait espérer que le lecteur n'aura pas à nous adresser semblable critique.

## II

Nul plus que nous, au cours de ce travail, n'a manifesté quelle importance il donnait à l'*unité nationale*. Le sentiment que cette unité était absolument indiscutable, la méfiance que nous avons apportée à tout ce qui pouvait l'affaiblir ou la menacer nous a amené à une condamnation du fédéralisme « en bloc » que plus d'un régionaliste fédéralisant nous reprochera peut-être, sans altérer d'ailleurs notre conviction.

Nous n'en serons que plus à l'aise pour faire justice de l'accusation de péril pour l'unité qu'on porte parfois contre le régionalisme vrai.

La thèse des adversaires est la suivante : la constitution de régions, agrandissant le cadre départemental, rendra une âme collective à des cadres nouveaux, mais qui reprendront fatalement l'esprit des anciennes provinces (18). Au moindre conflit, quelque peu important, d'ordre intérieur, les vieilles idées d'autonomie reparaîtront. On rappelle alors la crise viticole de 1907, le maire Ferroul, descendant, de l'Hôtel de Ville de Narbonne, le drapeau français et hissent, aux acclamations de la foule, la bannière sang et or du Roussillon, les menaces d'union de la Catalogne française à la Catalogne espagnole, la défection des deux régiments mala-

(18) « Jolie réforme que celle qui retirera aux deux-tiers de nos chefs-lieux de départements le peu de vie qui les anime pour aller grossir les capitales des anciennes provinces restaurées ! » (J. REINACH : *Le réveil du passé*, dans *Le Matin*, n° du 19 Avril 1895).

droitement appelés à rétablir l'ordre dans leur région de recrutement, etc. Le dilemme est alors posé : ou bien les régions n'auront aucun pouvoir et ne constitueront qu'un rouage administratif de plus et de pure façade ; ou bien elles auront, vraiment, des pouvoirs organisés, dont la délimitation sera délicate à opérer et qui, glissant rapidement du plan économique sur le plan politique, risqueront d'amener aux mains d'un parti extrémiste une région tout entière. « Le contrôle laissé au gouvernement, dit ainsi M. Imbart de la Tour, au cours d'une discussion sur le régionalisme, à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, en 1916 (19), paraîtra bien illusoire. La barrière légale qui interdira à l'assemblée régionale l'accès aux questions politiques sera emportée au premier conflit. Pour être logique avec lui-même, le régionalisme électif est entraîné jusqu'aux frontières du fédéralisme ». Ainsi prétend-t-on, la nouvelle division de la France serait, surtout, qu'on le veuille ou non, une division de ses forces bien plus que leur sage regroupement.

D'un mot faisons justice de cette première accusation de provincialisme que le régionalisme répudie (20). Rien ne prouve que l'unité se soit faite contre les provinces : elle s'est faite contre les possesseurs des anciens fiefs, ce qui est bien différent. Les habitants de ces fiefs, dont certains, autrefois, dans leur lutte pour l'émancipation communale, avaient été soutenus par la Monarchie, étaient bien plus favorables au souverain qu'à leur propre seigneur. Déjà, en 1789, avant l'unité administrative, Mirabeau disait : « Nous sommes bretons, bourguignons, artésiens, mais nous sommes et voulons être des français... Nous savons, en un mot, que chez nous, il faut que le Roi soit le maître et le seul maître » (21).

Il semble bien que les provinces n'aient pas plus « défait » l'unité que les départements ne l'ont « faite ». Les départements ont contribué à unir, mais les provinces n'avaient jamais été, à proprement parler, des facteurs de désunion. « Chose bizarre, écrit Michelet (22), ces provinces diverses de climat, de mœurs et de langage, se sont comprises, se sont aimées : toutes se sont senties solidaires. Le Gascon s'est inquiété de la Flandre ; le Bourguignon a joui ou souffert de ce qui se faisait aux Pyrénées ; le Breton, assis au rivage de l'Océan, a senti les coups qui se donnaient sur le Rhin ». Michelet a raison. C'est un monument unique — et non six monuments départementaux — qui rappelle, à Rennes, la douloureuse fierté qu'a la Bretagne, de toutes les provinces françaises,

(19) Cf. *Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques*, 1917, 1<sup>er</sup> semestre, p. 640 et 2<sup>e</sup> semestre, pp. 115 et 236. On a exagéré l'importance de cette discussion, qui se bornait à l'étude du premier projet Hennessy. Il est seulement intéressant de signaler que le régionalisme fut attaqué par MM. Lépine, Chardon et Berthélémy et défendu par MM. Colson, J. Bardoux et Vidal-Lablache.

(20) Cf. *Suprà*, p. 21.

(21) Cité dans la *Réforme administrative*, *op. cit.*

(22) Cité par J. CHEVILLARD, *op. cit.*



d'avoir donné le plus de ses fils au Pays durant la dernière guerre : quatre cent mille bretons, quittant les rivages de l'Océan, ont donné leur sang pour assurer à la France la frontière du Rhin !

Ce n'est pas parce que la Constituante « a passé un badigeon d'une même teinte sur toute la surface du territoire » (23) que les anciennes couleurs de chaque province ne s'aperçoivent pas dessous. Et ce n'est pas davantage parce qu'elles s'aperçoivent qu'il s'agit de ressusciter les provinces et de porter atteinte à l'unité. Le programme de Nancy (24) le disait déjà : « Ce n'est point de ressusciter une Lorraine ou une Franche-Comté indépendante qu'il s'agit. L'Unité est faite : gardons-la et sachons gré à ceux qui l'ont faite, en nous félicitant de ce qu'elle existe. On pourra changer la loi, mais, qu'elle subisse des modifications de détail ou d'ensemble, la loi restera la même pour tous les Français ».

En dehors de tout rétablissement des provinces, la constitution de régions absolument nouvelles peut-elle être d'un péril quelconque pour l'Unité ? Cette atteinte contre l'Unité, véritable attentat contre la Nation, peut-elle naître du régionalisme que Barrès appelait « un réveil de la conscience nationale ? ».

Non : cette critique d'anti-unité ne peut s'appliquer qu'aux fédéralistes extrémistes. Les régionalistes sont pour l'Unité, parce qu'ils sont pour la Patrie, et cela depuis toujours (25). Jamais l'orgueil régional ne rompra l'unité morale ; jamais la France, même organisée régionalement, n'ira de l'unité à la fédération. « Il n'y a que des rêveurs, écrivait, en 1836, Guerrier de Dumast (26), qui puissent regarder comme un bien de changer une Nation toute faite, une Nation aussi réelle, aussi complète que la nôtre, en une simple ligue de provinces, comme la Suisse ou les Etats-Unis ». Evidemment, il y a une certaine mesure à observer dans les pouvoirs à accorder à la région, mais ce n'est pas un problème insoluble que d'en faire un organisme puissant, mais non tyrannique. Tous sont d'accord sur ce point. C'est M. Aimé Berthod qui remarque (27) : « Nul morcellement de la patrie n'est plus à craindre, si l'on ne voit dans le régionalisme qu'un moyen de simplifier notre machine administrative et d'y faire pénétrer, à tous les degrés de la hiérarchie, l'initiative, la compétence, la responsabilité ». C'est M. Lucien Hubert, Président du Conseil Général des Ardennes qui note — dans son discours d'ouverture de la session de 1935 — : « On peut et doit alléger la lourde machine administrative, sans risquer de nuire à cette unité, désormais définitive, et que les sacrifices communs, les deuils et les joies par-

(23) J. CHEVILLARD : *op. cit.*

(24) Un programme de décentralisation, 1865, *op. cit.*

(25) Cf. Notamment : Ch. BEAUQUIER : *Patriotisme et décentralisation (Action régionaliste, Septembre 1905)* ; BOLAND : *Régionalisme et Patrie (L'Eclair, 28 Octobre 1905)* ; H. BORDEAUX : *Régionalisme et loyalisme (Le Figaro, 2 Février 1910)*.

(26) *Op. cit.*

(27) *La réforme administrative, dans la Politique républicaine, 1924, op. cit.*

tagées ont cimentée plus fortement encore que les lois et les règlements les plus impératifs ». C'est Raymond Poincaré, alors président du Conseil qui s'écrie (28) : « Lorsque seront formées les régions administratives, on aura à se demander si l'on pourra, sans péril pour l'unité nationale, leur accorder des droits analogues à ceux que la loi de 1871 a conférés aux départements et je ne crois pas que cette œuvre de décentralisation puisse jamais être considérée comme attentatoire à l'indivisibilité de la République ! ».

### III

La cause semble donc entendue, en ce qui concerne l'unité menacée. Il faut rattacher, encore qu'assez rapidement, à cette question celle de *l'antagonisme des régions*.

On nous dit, cette fois, en substance : le département n'a pas de vie propre, peut-être, mais, du moins, cette atonie nous évite-t-elle les querelles entre départements. Les régions dont la personnalité serait bien plus vivace, dont les intérêts seraient bien plus complexes, ne cesseraient de se disputer, voire de se combattre et voilà un péril d'une autre nature pour l'unité économique du pays !

La jalousie des chefs-lieux de départements pour les capitales de régions (Châteauroux contre Bourges, Colmar contre Strasbourg, Epinal contre Nancy, par exemple) ferait le reste. La région, quand elle le pourrait, prétendrait se suffire à elle-même, économiquement parlant. Pour peu que le particularisme intellectuel s'en mêlât, voilà une région qui s'isolerait presque complètement du reste de la Nation !

La France n'a rien à craindre d'un tel antagonisme interrégional. « Ce n'est pas, chez nous, — remarque M. Brocard (29) —, le régionalisme qui fait obstacle au développement méthodique de la collaboration nationale, c'est un sentiment beaucoup plus étroit et beaucoup moins fécond qui s'appelle l'individualisme ». Or, de ce sentiment le meilleur antidote c'est, justement, le régionalisme, car il est plus facile de comprendre la solidarité économique régionale que la solidarité économique nationale. Cette solidarité régionale se développera avec la région elle-même : mieux organisés, les betteraviers et les producteurs de blé ne se disputeront pas les subventions de l'Etat, pour cette simple raison que ni les uns, ni les autres n'en auront besoin.

Quant à la jalousie des villes entre elles, elle a toujours existé, quel que soit le régime, non seulement administratif, mais encore politique. Sully (30) raconte qu'au Périgord, les habitants de Villefranche quittèrent, une nuit, leur ville, pour aller attaquer la ville rivale de Montpazier ; surpris de ne trouver personne de guet aux portes, ils occupèrent cette ville sans coup férir. On eut, le len-

(28) Cf. *Journal officiel*, 26 Juin 1912.

(29) *Op. cit.*

(30) Cité par V. MAREILLE : *op. cit.*

demain, l'explication de ce phénomène lorsqu'on s'aperçut que, par une coïncidence symétrique, Villefranche se trouvait occupée par les Montpazériens qui, avaient eu, la même nuit, une idée identique et qui, pour une semblable raison, l'avaient aisément pu réaliser ! Cela se passait au Moyen-Age ; au XVI<sup>e</sup> siècle, les deux villes se sont alliées pour lutter, pacifiquement s'entend, contre un commun antagoniste : le Limousin ; par la suite, les Limousins sont devenus leurs amis. Réunis aujourd'hui dans la même région, ils travaillent ensemble à la prospérité de la nation française.

Ces guerres locales de jadis ne seraient-elles plus que des conflits d'intérêts de région à région, que ces conflits ne devraient pas nous inquiéter. « Comme la somme des intérêts particuliers n'est pas du tout l'intérêt général — remarque M. Ch. Brun (31), avec justesse — comme il y aura, nécessairement, des intérêts économiques opposés, des intérêts régionaux divergents, l'Etat, allégé d'attributions qui ne sont pas les siennes et fortifié par là-même, éclairé par les compétences qu'il devra obligatoirement consulter, jouera le rôle qui est véritablement le sien, le rôle d'arbitre et de contrepoids. Ainsi, tout nous paraît devoir être remis en place ».

En tout cas, le régionalisme bien compris semble susceptible et capable d'aiguïser l'émulation économique de chaque région, de ressusciter l'orgueil et l'amour-propre régional, sans, pour autant, risquer de porter atteinte à l'unité économique, morale ou politique du Pays.

#### IV

Après avoir accusé le régionalisme d'être un péril pour la Nation, certains aristarques — qui sont souvent les mêmes — taxent le régionalisme de *réaction*, dans le mauvais sens du mot et ne veulent voir en lui qu'un instrument de lutte (employons leur style) contre la République, la Démocratie et le Progrès.

Bien entendu, il n'est pas question de commencer ici une discussion d'ordre politique qui ne serait pas à sa place. Mais il faut montrer, d'un mot, que tout citoyen peut être régionaliste, quelles que soient ses opinions politiques, ses préférences économiques ou sociales.

Le régionalisme *antirépublicain* ? Clémenceau affirmait le 30 Septembre 1906, à la Roche-sur-Yon : « L'avenir de la République est dans le développement des libertés régionales ». Paul Deschanel s'écriait, le 21 Juin 1910, à la Chambre, au moment de la discussion des projets électoraux Briand : « Nous avons la République au sommet, l'Empire à la base : il s'agit de mettre la République partout ! ». Le projet Rognon, du 25 Octobre 1916 (32), émanait du parti socialiste S.F.I.O. ! Il serait aussi déplacé aujourd'hui de voir une mesure d'ordre monarchique dans la créa-

(31) Dans *l'Appel Républicain*, du 3 Juillet 1934.

(32) Cf. *Suprà*, p. 170.

tion de régions qu'il l'eût été jadis de crier à la résurrection des Parlements, lorsque Napoléon établit les Cours d'Appel !

Le régionalisme *antidémocratique* ? Mais, bien au contraire, le régionalisme ne renforce-t-il pas, en un certain sens, le principe essentiel de la souveraineté du peuple ? L'exercice de la souveraineté populaire semble plus facile quand le contrôle exercé est plus rapproché et il apparaît qu'il est moins compliqué de s'occuper des intérêts d'une seule région que de ceux de la nation tout entière. Quant à l'affirmation que tout régionalisme est, pratiquement, antidémocratique, parce que la France ne désire pas la région, parce que « ce serait violenter sa nature et sa personnalité que de lui imposer une réforme qu'elle ne veut, ni n'appelle » (33), nous savons ce qu'elle vaut. Les faits qui, nous le verrons (34), ont imposé un prérégalionalisme, hors de la loi et quelquefois malgré la loi, répondront avec suffisamment de netteté.

Le régionalisme *contraire au Progrès* ? L'argument du rapprochement des distances, dit M. Joseph Barthélémy, est facilement réfutable (35). Certes, on va plus vite de Paris à Lyon, de nos jours qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, mais le progrès qui a rapproché les distances a également multiplié par cent ou mille tous les services et nécessité beaucoup plus de fonctionnaires en raison de la complexité nouvelle des problèmes de l'Etat : voilà qui met à mal, entre parenthèses, la prétention régionaliste aux économies de fonctionnaires. Au surplus, ajoute-t-on, le régionalisme est contraire à la loi moderne d'évolution, de concentration, d'unification.

Nous pouvons répondre facilement à ces critiques.

A celle qui utilise, en somme, l'argument de la concentration continue, opposons ce fait vérifié que la concentration n'est pas générale.

Notons, par ailleurs, que l'automobile et l'autocar développent la vie locale que le chemin de fer, convergeant toujours vers Paris, avait ralentie. Ces nouveaux moyens de transports routiers travaillent pour le régionalisme : ils rapprochent les habitants de la région de leur capitale naturelle. C'est dans cette capitale que pourront se grouper, moins nombreux, les fonctionnaires, aujourd'hui éparpillés, désormais centralisés régionalement. C'est sous la tutelle économique de cette capitale que se développera la région.

Sous cet aspect donc, loin d'être une force de régression, le régionalisme apparaît comme suivant logiquement les lois de l'évolution contemporaine vers le Progrès. Il nous semble, ainsi, selon la belle formule de M. Ch. Brun (36) « la conscience d'un passé et la préparation d'un avenir ».

(33) CADILHAC : *Les projets de régionalisme administratif*, op. cit.

(34) Cf. *Infra*, chapitre IV, pp. 231 sqq.

(35) J. BARTHÉLÉMY : *Le mouvement de décentralisation* (Revue de Droit Public) op. cit.

(36) Ch. BRUN : *Qu'est-ce que le régionalisme*, 1937, op. cit.



## V

Fût-il réalisé, disent alors d'autres adversaires, que le régionalisme, loin d'amener des simplifications et des économies, ne ferait que *complicquer notre administration* et obérer davantage nos finances.

« On n'a jamais pu nous dire — écrit M. le Doyen Berthélémy (37) — de quels services l'autorité centrale pourrait, dans l'état actuel de nos mœurs, consentir à se dessaisir. On n'a jamais précisé les économies de personnel qu'on pourrait obtenir par le déplacement des centres d'autorité et quelles tâches seraient réduites par le fait d'une répartition différente des actes à accomplir. Les régionalistes ne se sont jamais occupés de ces détails qui, pourtant, dominent le problème ».

Sérions les critiques pour mieux y répondre.

Il est inexact de reprocher aux régionalistes de ne pas avoir précisé les économies auxquelles leur réforme aboutirait : plusieurs d'entre eux se sont livrés, sur ce point, à des travaux fort détaillés, chiffrant très précisément les économies, étudiant quels crédits seraient nécessaires pour les fonctionnaires de remplacement. Dès 1903, dans son ouvrage « Les grandes régions administratives », M. L. Sentupéry donnait cent cinquante pages de précisions chiffrées ! La proposition Rognon de 1916 concluait à la suppression de 53 préfets, 275 sous-préfets, 159 conseillers de préfecture, 53 trésoriers payeurs généraux, 53 directeurs de l'enregistrement, 53 directeurs des contributions directes, etc.

Quant aux fonctions dont l'Etat devrait se dessaisir, les projets Hennessy les énuméraient très clairement et de façon fort précise.

Les économies de personnel réalisables par la région résultent évidemment du fait qu'il faut moins de personnel administratif pour trente régions que pour quatre-vingt dix départements. Ajoutons-y l'argument d'un antirégionaliste avoué M. J. Barthélémy (38) : « Napoléon avait besoin de très nombreux agents à cause de la rareté des moyens de communication ; aujourd'hui, beaucoup moins d'agents peuvent faire le même travail ».

## VI

Mais, disent encore les antirégionalistes, la création de régions ne supprimerait pas les *abus du fonctionnarisme* : « ce sont les personnes qu'il faut changer et c'est la maison qu'on veut agrandir » (39) ; « s'imaginer-t-on que l'administration va se réformer tout d'un coup, parce qu'on aura agrandi les circonscriptions où elle devra s'exercer ? » (40). C'est parce que l'administrateur ne

(37) H. BERTHÉLÉMY : *Traité de Droit administratif*, 1933, *op. cit.*

(38) *Revue de Droit Public*, 1909, *op. cit.*

(39) CADILHAC : *op. cit.*

(40) *Ibid.*

peut aller sur place, continuent ces critiques, qu'il y a trop de papiers ; on lui écrit ce qu'il n'a pas pu aller voir et, en ce sens, son domaine est encore trop grand. Diviser la France en vingt régions, ce serait surajouter vingt organes intermédiaires supplémentaires, ce serait multiplier par vingt la paperasse !

A cela, nous répondrons qu'on peut employer les sous-préfets plus utilement que de nos jours : il suffit d'en faire de véritables contrôleurs et conseillers des maires. Le développement de l'arrondissement amènera, par voie de conséquence, la suppression du département, devenu totalement inutile. Ces points seront, d'ailleurs, étudiés en détail, plus loin (41).

Mais, d'ores et déjà, puisque la région ne s'ajoutera pas aux divisions actuelles, mais remplacera une de ces divisions, on ne voit pas comment on pourrait l'accuser d'être un organe supplémentaire, multiplicateur de formalités. L'argument se retourne, aussitôt, contre ceux qui l'emploient, la région sera un organe simplificateur, réducteur de paperasses !

## VII

« La région unique, chère aux régionalistes purs — écrit M. Cadillac (42), est la construction la plus artificielle, la plus fausse et aussi, peut-être, la plus dangereuse qui se puisse concevoir ». Et, pour le démontrer, les antirégionalistes vont employer plusieurs arguments :

De ce que certains intérêts débordent le département, soutient M. Cloarec (43), cela ne signifie pas que tous le débordent : « Les riverains du Rhône ont un intérêt évident à s'entendre pour l'aménagement du Rhône et cela depuis le lac de Genève jusqu'à la mer. Voilà un intérêt économique certain. Allons-nous le prendre comme base et faire une région allant de Genève à Marseille ? ».

Certainement pas ! Les régionalistes n'ont jamais demandé qu'il y ait autant de régions que d'intérêts. Il est trop facile de réfuter des théories adverses telles qu'elles n'ont jamais été émises et M. Cloarec, auteur de la « Politique et la Méthode », qui a trouvé cet argument, semble avoir, ce faisant, sacrifié la politique à la méthode !

« Que reprochons-nous à notre système actuel, continue M. Cloarec ? — de forcer nos députés à s'absorber dans les questions locales. Alors, le remède peut-il consister à forcer les conseillers généraux à s'occuper des questions générales ? ».

Mais non, mais non. M. Cloarec présuppose que la réforme

(41) Cf. *Infra*, pp. 270 sqq.

(42) *Op. cit.*

(43) P. CLOAREC : *La politique et la méthode, op. cit.*

régionale reposera sur les conseils généraux, ce qui n'est pas prouvé. Se ferait-elle ainsi, d'ailleurs, que les conseillers « généraux », malgré leur nom, n'auraient pas à s'occuper de questions « générales », mais « régionales ». C'est sans doute un mal que le député, élu pour représenter l'opinion d'une circonscription dans toutes les questions d'ordre général, en soit réduit à s'occuper d'une foule d'autres questions, strictement locales. Mais n'est-ce pas un mal plus grand encore que les questions d'intérêt régional, beaucoup plus importantes que celles d'intérêt local, restent sans solution et que personne ne s'occupe des intérêts régionaux ? C'est à ce mal, incomparablement plus grave, que le régionalisme veut remédier.

Il n'est rien de ce que fera l'administration régionale que ne puisse faire l'administration départementale, dit, en substance, M. le Doyen Berthélémy ! (44).

Qu'on nous permette de citer une exception, de taille : l'administration départementale ne peut s'occuper des questions administratives qui intéressent plusieurs départements !

Rien ne prouve, ajoute le même auteur (45), que l'assemblée régionale puisse rendre autant de services que les conseils généraux.

Puisque nous sommes dans le domaine des hypothèses, il nous est permis d'affirmer, aussi catégoriquement, que s'agissant d'un organisme qui n'existe pas encore, rien ne prouve, inversement, que l'assemblée régionale, rende moins de service que les conseils généraux !

Il semblera au lecteur, comme à nous-même, que ces dernières critiques s'amenuisent, que les objections faiblissent. Les antirégionalistes en sont amenés à stigmatiser une réforme à venir, dont ils ne connaissent pas, ils l'avouent eux-mêmes, les détails de réalisation.

Aussi ne serons-nous pas trop surpris de les voir adopter une seconde position de repli (quelque peu contradictoire avec leur affirmation du caractère artificiel de la région !) qui consiste à dire : Pourquoi voulez-vous réaliser la région, puisqu'elle existe déjà ? (Le lecteur comprendrait mieux cette question, s'il avait déjà connaissance des deux chapitres suivants qui lui montreront qu'en fait, et souvent même en droit, beaucoup de services et d'organismes sont organisés régionalement).

Écoutons encore M. le Doyen Berthélémy (46) : « Ils (les régionalistes) oublient que le département, auquel ils en veulent, n'est, administrativement, qu'un cadre presque vide : voirie, assistance, entretien de quelques bâtiments, c'est à peu près tout ! Si c'est cela que l'on veut transporter à la région, la réforme sera

(44) *Revista de drept public*, I, 515.

(45) *Traité de Droit administratif*, Préface de la X<sup>e</sup> édition.

(46) *Traité de Droit administratif*, Préface de la X<sup>e</sup> édition, *op. cit.*

vaine. Quant aux services d'Etat qu'on ne songe pas à décentraliser, ils sont, à peu près tous, organisés par régions : nous avons des ressorts judiciaires, des régions militaires, des régions postales, des régions universitaires, des régions ferroviaires, etc. Ce problème du régionalisme administratif est un de ceux qui donnent le plus l'impression d'une agitation à vide et d'un bluff électoral ».

Le moins qu'on puisse dire c'est que cette conclusion venant après l'affirmation que le département est un « cadre presque vide » et la constatation que presque tous les services d'Etat sont organisés régionalement, nous semble... inattendue ! Ne se ressent-elle pas de cette contradiction initiale d'affirmer que la région est une réforme artificielle et que, *d'ailleurs*, elle est pratiquement réalisée ? Ne retenons que cet argument.

Il ne nous satisfait point, pas plus que nous satisfont les « offres » de M. Cloarec (op. cit.) qui nous accorderait en plus du régime actuel, la constitution de sociétés civiles groupant plusieurs départements ou celles de M. Colson (le 14 Avril 1916, à l'Académie des Sciences Morales) suggérant « la réunion, dans quelques grands centres, de certaines institutions scientifiques ».

Répétons-le : le régionalisme est mieux et plus que tout cela.

## VIII

La dernière critique faite au régionalisme se réduit à un argument d'opportunité : le régionalisme, fût-il excellent en théorie, ne serait pas, pratiquement, réalisable ; la réforme se heurterait à l'hostilité des chefs-lieux de départements.

Parler de « patriotisme départemental », comme M. J. Barthélémy (47), semble excessif. Cet auteur n'en estime pas moins que si on laisse subsister le chef-lieu avec son administration, « celle-ci ne se laissera dépouiller d'aucune attribution : elle retiendra les dossiers aussi longtemps qu'auparavant et il n'y aura absolument rien de changé qu'un rouage de plus et de nouvelles complications ».

Par ailleurs, ceux des chefs-lieux de départements qui n'ont d'importance qu'en raison de leur principat administratif se sentiront frappés à mort. Ils feront, aussitôt, appel à leurs parlementaires et « l'union des intérêts électoraux triomphera, nécessairement, des menaces régionalistes. » (48).

Ce qui ressemble à des menaces, ce sont plutôt de tels arguments ; mais combien de réformes, plus vastes encore, qui ont su triompher d'égoïsmes bien moins mesquins et bien plus agissants ! Quand cela signifierait qu'il faille lier la réforme régionaliste à la réforme électorale c'est le devoir des hommes politiques régionalistes d'y songer. Et si, comme nous l'affirmons, la création de la région est de première utilité, elle s'achèvera contre les intrigues, comme elle s'est commencée, contre les théories, par les faits.

(47) J. BARTHÉLÉMY, dans la *Revue de Droit Public*, 1909, op. cit.

(48) *Ibid.*



## CHAPITRE III

### L'ARSENAL LÉGISLATIF

OU

### LE RÉGIONALISME QUI N'OSE PAS DIRE SON NOM

---

*« La République, obéissant à la nécessité, a fait, en un certain sens, du régionalisme non point sans le savoir, mais, peut-être, sans le vouloir ».*

(M. RECLUS, dans le *Temps*, 1<sup>er</sup> Mars 1930)

En créant le département, les Constituants n'avaient pas seulement voulu doter la Nation d'une circonscription territoriale nouvelle et pratique ; ils avaient le sentiment et l'espoir que celle-ci serait la circonscription-type, l'unique circonscription, qu'elle servirait de modèle et de base à toutes les autres divisions administratives. Dans leur plan de réorganisation nationale, où l'unité était la règle essentielle, ils réduisirent les institutions au cadre départemental.

Le département devint ainsi la circonscription électorale (c'est à son chef-lieu que se réunissaient les électeurs secondaires, élus par les citoyens-actifs), la division ecclésiastique (le décret du 12 Juillet-21 Août 1790 prescrivit qu'il y aurait un diocèse par département), le ressort judiciaire (la Constitution de l'an III créa un Tribunal civil et un Tribunal criminel par département) et universitaire (la loi du 4 Brumaire an IV décida la création d'une « école centrale » par département)!

On s'était abusé sur les avantages d'un tel système ; l'engouement tomba rapidement lorsqu'apparurent, à l'usage, ses nombreux inconvénients. En matière judiciaire, ceux-ci étaient éclatants : les Tribunaux civils n'étaient-ils pas juges d'appel les uns des autres ? La loi du 27 Ventôse an VIII supprima les Tribunaux civils départementaux et réduisit les 540 tribunaux de district à moins de 400. Elle créait en même temps 29 « Tribunaux d'Appel » qui siégeaient dans les 29 plus grandes villes de la République (1).

Napoléon conserva l'administration départementale. Il estimait, sans doute, que dix ans à peine après l'immense remanie-

(1) La Justice criminelle est restée départementale (une Cour d'Assises par département). Sur le point de savoir si « le département est trop grand pour sa justice criminelle », cf. B. APPERT, *op. cit.*

## DIVISIONS REGIONALES ACTUELLES DE LA FRANCE

## 27 Cours d'Appel



• Sièges de Cours d'Appel    ~~~~~ Limites des Cours d'Appel  
 ~~~~~ Limites des départements

16 Académies



• Chefs-lieux d'Académies ~~~~~ Limites d'Académies
 ~~~~~ Limites des départements

## 16 Archevêchés



• Sièges d'Archevêchés    ~~~~~ Limites d'Archevêchés  
 ~~~~~ Limites de dép't    ■■■■ Dep't relevant dir. du Saint-Siège

17 régions militaires

+ Paris et Alger — Décret du 4 Mai 1934)



~~~~~ Limites de régions    ~~~~~ Limites de départements  
 • Capitales de régions

ment territorial de 1790, il serait contre-indiqué de procéder à une nouvelle refonte administrative. Il lui fallait, avant tout, consolider celle qui existait. Mais lorsqu'il s'agit de perfectionner ou de créer, il n'hésita pas à abandonner le cadre départemental. A chaque siège de Cour d'Appel (et non de département), il installa une Académie ; il renonça également au cadre départemental pour les conservations des Eaux et Forêts, les Inspections des Ponts et Chaussées, les régions militaires, les Sénatoreries et les Cohortes de la Légion d'honneur.

Ces deux dernières divisions ont disparu, mais les autres sont transmises à la Troisième République et subsistent, quelque peu modifiées, de nos jours. C'est ainsi que nous comptons actuellement : 16 universités, 27 Cours d'Appel, 17 régions militaires, 16 archevêchés (2), 16 circonscriptions pénitenciaires, 37 conservations d'Eaux et Forêts, 16 inspections des Ponts et Chaussées, 21 légions de gendarmerie (dite, par tradition seulement, « départementale »)...

On ne peut dire qu'il y ait là des institutions régionalistes ; nous n'étudierons d'ailleurs pas leur fonctionnement. Nous voulons surtout montrer — et c'est pour lui que nous réserverons nos détails — l'essor régionaliste administratif et nous ne donnons l'expression de régionalistes qu'aux créations de la loi qui tiennent ouvertement compte, qu'elles l'avouent ou non, des besoins et des nécessités de la région.

## I

### AVANT LA GUERRE

L'un des premiers textes législatifs de la Troisième République reconnaît implicitement qu'au-dessus du département il peut y avoir place pour des intérêts supradépartementaux.

Dans la grande loi du 10 Août 1871 sur l'organisation des Conseils Généraux, les articles 89, 90 et 91 laissent place à un organisme nouveau : les *conférences interdépartementales*. Il y est prévu que deux ou plusieurs conseils généraux (3) peuvent provoquer entre eux, après autorisation du préfet, une entente sur des objets d'utilité interdépartementale compris dans leurs attributions (routes, chemins de fer, par exemple) et conclure des conventions y relatives. Chaque conseil général est, dans ce cas, représenté par sa commission départementale ou par une commission spéciale, désignée à cet effet. Les décisions de la Conférence sont exécutoires à la double condition d'être approuvées par les

(2) Cf. La carte de ces divisions page 183.

(3) Ce droit est refusé aux commissions départementales (Conseil d'Etat, 10 Avril 1872, S. 1873, III, 372).

conseils généraux intéressés et acceptées par le Préfet (à la rigueur, cette acceptation peut être tacite : non opposition à l'exécution) (4).

En somme, ces conférences ne peuvent aboutir à de grands résultats. Selon le mot de M. Imbart de la Tour (5) : « La loi de 1871 conduit au bord ; il reste à construire le pont ».

De la loi du 22 Mars 1890, autorisant la constitution de *syndicats de communes*, nous ne pouvons dire qu'elle soit expressément régionaliste. Et cependant, en autorisant l'association de communes de départements limitrophes, elle admettait qu'il pouvait y avoir des intérêts communs à plusieurs circonscriptions, chevauchant sur les frontières départementales. En fait, le nombre des communes qui peuvent se syndiquer n'est pas limité par ce texte : un décret du 31 Décembre 1903 a autorisé une soixantaine de communes de Seine, Seine-et-Oise et Seine-et-Marne à former un syndicat qui, par son étendue géographique, atteint les dimensions d'une région. Si l'on ajoute que le droit d'autoriser le syndicat a été facilité puisque, depuis 1890, il est passé du Président de la République au Préfet (Loi du 13 Novembre 1917) et qu'un décret de rattachement n'est même plus nécessaire pour les communes nouvelles qui voudraient s'agréger à un syndicat déjà formé (Loi du 26 Juin 1925) ; qu'enfin le syndicat a un chef : son président et la personnalité civile, on peut se demander si, par le développement de telles associations, « les plus utiles remaniements territoriaux (ne) se produiraient (pas) sans heurts et presque sans paperasseries, sous la seule impulsion des besoins vrais » (6).

Le régionalisme par la commune ? Il semble qu'il n'y faille guère compter. Sans doute, il y avait, en 1935, 2.168 syndicats groupant 24.058 communes, mais l'immense majorité d'entre eux étaient et sont encore des syndicats créés pour l'électrification des campagnes, œuvre fort importante, sans doute, mais nullement régionaliste en soi (7).

La loi du 2 Novembre 1892, en créant douze *inspections régionales du travail* et de la main-d'œuvre, abandonne, pour la première fois, à l'occasion d'une institution nouvelle, le cadre départemental.

Les articles 18 et 24 de la loi du 9 Avril 1898 sur la réorganisation des Chambres de Commerce, en permettant la réunion de

(4) Sur les applications pratiques de cette loi (conventions passées et réalisations accomplies, notamment dans le domaine de l'hygiène et de l'instruction publique) cf. APPERT, *op. cit.*

(5) Cf. *Séances et Travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques*, *op. cit.*

(6) M. LEROY : *Le Fédéralisme communal*, dans le *Progrès Civique*, 1926, N° 381.

(7) Cf. V. LEYDET : *Les syndicats de commune*. Thèse, Paris, 1936.



*Conférences de Chambres de Commerce*, peut amener, en fait, le groupement d'intérêts supradépartementaux.

« Les Chambres de Commerce peuvent correspondre directement entre elles avec les chambres consultatives des arts et manufactures et les administrations publiques de leur circonscription (?) pour toutes les questions relatives aux intérêts commerciaux et industriels du *pays* [expression intéressante] » (article 18). — « Les Chambres de Commerce peuvent, sous réserve de l'autorisation ministérielle, se concerter en vue de créer, de subventionner ou d'entretenir des établissements, services ou travaux d'intérêt commun » (article 24).

Les Chambres de Commerce (conçues par Laffemas dès 1597, réalisées par Louis XIV de 1700 à 1714, supprimées par la Révolution, rétablies en l'an XI) ne sont pas des organismes régionaux. Elles sont, en principe, départementales, mais, en fait, il y en a bien plus que de départements. En 1938, on en compte 156 (48 départements en ont chacun une ; 28 départements, chacun deux ; neuf, chacun trois ; un département en a quatre, un autre : cinq, un troisième : sept ; enfin, le département du Nord possède, à lui seul, neuf Chambres de Commerce !). Cependant, les Chambres de Commerce, élues par les commerçants, généralement riches et actives, pourraient être d'excellents instruments régionalistes. Elles n'hésitent pas à se servir au maximum — quelquefois même illégalement, on le verra au chapitre suivant — des pouvoirs que leur donnent les textes, en créant des organismes nettement régionaux et même plus, tel cet Office des transports du Sud-Est (1900) auxquels adhérèrent vingt-sept Chambres de Commerce, où Clermont-Ferrand et Besançon rejoignaient Sète, Nice ou Toulon !

C'est aux Chambres de Commerce que M. Clémentel s'est adressé, nous le verrons, quand il a réalisé ses régions économiques (8). Les régions économiques de M. Gentin, Ministre du Commerce (Décret du 28 Septembre 1938), sont également un groupement de Chambres de Commerce (9). Certaines des réponses de ces Chambres à l'enquête de M. Clémentel, montrèrent qu'il ne fallait pas s'abuser quant à leur ferveur régionaliste. « Le projet de création de régions économiques, écrivit notamment la Chambre de Commerce de Toulon, doit comporter une réserve *sine qua non* relative à l'autonomie des Chambres de Commerce. En effet, il ne faudrait pas que des résultats favorables qu'il serait permis d'espérer, sorte une centralisation à outrance en faveur de la grande agglomération qui sera la capitale de la région ». Ainsi, Toulon se méfiait de la tutelle possible de Marseille. Et la Chambre de Commerce de Marseille prêchait, de son côté, l'isolement de chaque région vis-à-vis des régions voisines ! Les groupements régionaux, disait-elle, doivent constituer « des organismes *autonomes*, non pas établis sur un modèle administratif uniforme, mais susceptibles, au contraire, de varier avec les

(8) Cf. *Infra*, pp. 191 sqq.

(9) Cf. *Infra*, pp. 210 sqq.

ressources, les besoins et le tempérament de chaque région ». C'est peut-être dans ces réponses que se trouve l'explication du demi-échec des régions économiques Clémentel (10).

Le mot de « région » apparaît, pour la première fois, dans l'article 8 de la *loi du 1<sup>er</sup> Avril 1898* qui autorise les *fédérations régionales de sociétés de secours mutuels* (35, en 1930).

La *loi du 31 Mars 1899*, de même, autorise la formation de *caisses régionales de crédit agricole* (en 1929, il existait 97 caisses régionales, groupant 4.500 caisses locales).

L'idée de *salaire régional* fait son apparition avec le *décret du 10 Août 1899* sur les conditions du travail dans les *marchés de travaux publics*. L'article premier prévoit, en effet, que le salaire sera payé « au taux couramment appliqué dans la ville ou région ».

M. Millerand, alors ministre des Travaux Publics, chercha à créer des arbitres permanents pour les conflits du travail et eut l'idée de véritables Chambres du Travail, élues au scrutin de liste proportionnel, parmi les syndiqués de la région. Ainsi naquirent, des deux *décrets des 17 Septembre 1900 et 2 Janvier 1901*, les *Conseils consultatifs régionaux du Travail*. Il ne s'en établit que cinq (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Douai) auxquels s'ajoutèrent, après la modification apportée par le décret du 17 Juillet 1908, les trois nouveaux conseils de Saint-Etienne, d'Annonay et de Maubeuge. Il n'y eut jamais que huit conseils : l'échec, dès lors, s'avéra certain.

Un *arrêté du 1<sup>er</sup> Juillet 1901*, modifié par l'arrêté du 25 Février 1918, crée neuf *régions d'inspection agricole*, mais ce sont de simples cadres cartographiques, dans lesquels les départements se répartissent pour les besoins du service : Nord, Nord-Ouest, Nord-Est, Ouest, Centre, Est, Sud, Sud-Ouest, Sud-Est.

L'article 4 de la *loi du 10 Avril 1908* sur la petite propriété et les habitations à bon marché prévoit et autorise la création de *sociétés régionales de crédit immobilier* (il y en avait 60 en 1918).

L'article 14 de la *loi du 5 Avril 1910* autorise, de même, la création de *caisses régionales de retraites ouvrières et paysannes* (9 en 1918).

Ainsi, avant la guerre, prennent naissance des textes législatifs, timidement régionalistes. Nous allons voir que, sous la pression des faits de guerre, les lois de la période 1914-1918, vont être singulièrement plus audacieuses.

(10) Cf. *Infrà*, p. 209 sqq, les modifications importantes, apportées dans un sens nettement régionaliste, à la loi de 1898, par le Décret-loi du 14 Juin 1938 et le Décret du 28 Septembre 1938.

## II

## PENDANT LA GUERRE

« *Le département est le grand condamné de la guerre* ».

(BARTHÉLÉMY-RENAUD : Le régionalisme économique, *op. cit.*).

La guerre de 1870 avait arrêté le mouvement décentralisateur ; celle de 1914 développa les idées régionalistes.

Le fait de la guerre aurait dû, cependant, pousser à la centralisation. En 1914, comme en 1870, quoiqu'à une moins grande échelle, plusieurs régions furent envahies, privées de leur capitale. Mais comme toute la vie économique de la nation n'était plus concentrée à Paris, se développèrent en Province de très importants centres commerciaux et industriels. L'embryon de régionalisme qui existait permit aux régions de s'habituer à vivre sur leurs propres ressources. Une admirable activité économique se manifesta, loin de la capitale menacée : ravitaillement, hospitalisation, alimentation. La guerre avait créé un régionalisme pratique qui s'imposa tellement par son utilité qu'il fallut, bientôt, le sanctionner légalement.

## LES COMITÉS CONSULTATIFS D'ACTION ECONOMIQUE

Le 22 Juillet 1915, M. Jean Hennessy déposait sur le bureau de la Chambre une proposition, tendant à la création, dans chaque région militaire, de « *Comités consultatifs économiques* ». Le 16 Septembre 1915, le député de la Charente signalait, à la tribune, les insuffisances de notre organisation économique de guerre, prisonnière du département, et proposait, comme remède, la mobilisation économique de la nation dans un cadre plus vaste que le département. Comme la solution était d'extrême urgence, M. Hennessy acceptait un cadre régional, imparfait sans doute il ne le dissimulait pas, mais qui avait le mérite d'exister : les corps d'armée.

Cette proposition ne fut pas immédiatement acceptée. Le gouvernement fit déposer un projet qui, soutenu par M. Joseph Thierry, sous-secrétaire d'Etat au Ravitaillement, devint, finalement, le *décret du 31 Octobre 1915*. La proposition Hennessy, qui laissait à diverses associations le soin d'élire les membres de ses « *comités consultatifs économiques* », avait effrayé le gouvernement. Aussi les membres des *comités consultatifs d'action économique* gouvernementaux furent-ils nommés par décret. Il n'en restait par moins que le mérite de l'idée revenait à M. Jean Hennessy.

Mérite appréciable, car le besoin d'une telle organisation se faisait terriblement sentir. Dans l'économie de guerre, où l'Etat est le principal acheteur et l'administration le principal consommateur, on continuait à employer la méthode de l'an VIII (11) ! Une mine avait-elle besoin de wagons ? Elle saisissait le préfet du département qui, après avis de l'ingénieur des travaux publics, transmettait la demande au ministre des travaux publics ; celui-ci faisait suivre au ministre de la Guerre qui acceptait et passait le dossier à son collègue des Finances ; ce troisième ministre retournait sa réponse au préfet qui la transmettait à l'ingénieur départemental ; enfin, celui-ci donnait son autorisation à l'usine ! (Disons, tout de suite, qu'après le décret de 1915, il suffit à l'usine de s'adresser au comité consultatif qui, sur rapport de l'ingénieur, prenait sa décision).

Les exemples pratiques sont, d'ailleurs, tout aussi éloquents. Je les cite parce qu'ils montrent, à l'évidence, les défauts de l'organisation départementale : « La Rochelle, manquant de sucre, l'administration militaire des transports constatait que, sur la liste des sucres disponibles, le numéro 1 était occupé par un stock existant à Marseille, celui de Nantes n'ayant qu'un numéro postérieur. Ordre d'expédier de Marseille à La Rochelle, sans tenir compte des kilomètres ; le stock nantais servira un autre jour, suivant un numéro d'ordre, à ravitailler Nîmes ! » (12). Autre exemple : « Un stock de sulfate de cuivre, déposé à la station-magasin de Toulon, non utilisé par le service de Santé, va être dirigé sur Montpellier, alors que le Var en demande avec insistance pour ses vignes. La végétation étant plus avancée dans le Var que dans l'Hérault, le Var a fait chercher le sulfate jusqu'à Bordeaux ! » (13).

Sans doute, les régions militaires « ne correspondaient à rien au point de vue économique » (14) ; certaines d'entre elles comportaient de baroques divisions (Paris était écartelé entre les 2°, 3°, 4°, 5° et 6° régions !). Elles avaient l'avantage considérable de dépasser le cadre départemental, de « transporter du chef-lieu du département qui est souvent une ville morte au chef-lieu de la région qui est toujours une ville importante et, parfois, une très grande ville, le centre de l'activité économique ; c'était le pas décisif dans la voie du régionalisme économique » (15).

Quoiqu'il en soit, le décret du 31 Octobre 1915 créait autant de comités consultatifs d'action économique que de régions militaires. Ces comités, présidés par le préfet du département où ils siégeaient, comprenaient :

— l'inspecteur du travail, le directeur des services agricoles et le trésorier-payeur général du département ;

(11) Cf. Sur toute cette question : H. HAUSER : *Le problème du régionalisme*, *op. cit.*

(12) H. HAUSER : *op. cit.*

(13) *Ibid.*

(14) M. René BESNARD, sous-secrétaire d'Etat au Ravitaillement, à la Chambre des Députés, le 25 Juin 1917.

(15) H. HAUSER : *op. cit.*



— l'intendant militaire, un officier d'état-major et deux représentants du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, choisis parmi les chambres de commerce, d'agriculture ou les syndicats de la région ;

— le président de la commission de ravitaillement et un officier nommé par le ministre de la Guerre.

Ces comités qui comptaient, ainsi, de trente à quarante membres suivant le nombre des départements représentés, étaient créés pour la durée de la guerre. Ils avaient pour mission de « rechercher les mesures propres à maintenir et à développer l'activité agricole, industrielle et commerciale de la région » et de « provoquer les mesures » qui leur paraîtraient propres à ce développement. Bien que leur rôle fût purement consultatif et qu'il leur fût interdit de s'occuper des industries intéressant la Défense Nationale, leur œuvre fut considérable : « il est impossible de toucher à un point quelconque de l'activité française (pendant la guerre) sans les rencontrer » (16).

Ils s'attaquèrent au délicat problème de la main-d'œuvre, demandant des sursis d'appel pour les ouvriers dont ils avaient besoin ; ils organisèrent les transports, déchargeant les gares encombrées, créant des gares de triage, faisant la « chasse » aux wagons et à l'essence, si difficiles à obtenir ; créant des transports par eau (malgré leur caractère purement « consultatif », les 16°, 17° et 18° comités s'unirent et fondèrent une société de navigation : la « Société méridionale d'affrètement » !). Ils développèrent la motoculture, remplacèrent les potasses alsaciens par des roches volcaniques pulvérisées, recherchèrent le charbon non encore exploité, la tourbe, la lignite, créèrent le premier office national de l'énergie (15° région). Ils multiplièrent l'activité des industries, les stimulèrent, en créèrent de nouvelles, publièrent de remarquables monographies (notamment celles du comité de la 15° région dont l'auteur était le secrétaire général M. Ripert, professeur à la Faculté de Droit d'Aix et attaché d'intendance). Ils préparèrent l'après-guerre, en étudiant le développement des industries de produits chimiques et de matières colorantes (14° et 15° régions), de l'alcool (17°), des eaux thermales et du tourisme (18°), du crédit à l'exportation (18°), des débouchés (16°).

Il eut été dommage que cette œuvre disparût. Heureusement, elle reprit corps dans les régions économiques de M. Clémentel que nous allons retrouver dans un instant.

✱

Entre temps, des textes nouveaux, tenant compte de la région, continuaient à être promulgués :

— la loi du 10 Juillet 1915 (article 33 e) sur le salaire des ouvrières à domicile prend pour base le salaire régional ;

— les arrêtés des 10 Août et 30 Décembre 1916 créent des Comités régionaux des arts appliqués (17) ;

(16) H. HAUSER : *op. cit.*

(17) Cf. *Suprà*, p. 138.

— les articles 5, 6 et 7 de la *loi du 7 Mai 1917* autorisent la création d'*unions régionales de coopératives* d'achat et de fabrication et, aussitôt, se forment l'Union des Flandres, l'Union Lorraine, l'Union Normande... ;

— la *loi du 11 Juin 1917* sur la *semaine anglaise* dans l'industrie du vêtement ordonne aux règlements d'administration publique qui seront pris ultérieurement de se conformer aux habitudes de la région.

### LES RÉGIONS ECONOMIQUES CLÉMENTEL

Au printemps de 1917, M. Clémentel, alors ministre du Commerce, chargea M. Henri Hauser d'étudier la création de régions économiques (18).

M. Clémentel était, de longue date, un régionaliste convaincu. Rapporteur du budget de l'Intérieur en 1903, il avait nettement préconisé le régionalisme : « De toutes parts, disait-il, s'affirme un irrésistible besoin de briser l'absurde centralisation qui étouffe toutes les énergies vitales, toutes les activités productrices du Pays ».

L'exemple de la guerre, l'utilité des comités consultatifs le confirmaient dans cette idée ; il voulut « prolonger » ces comités, les rendre permanents et, élargissant leur composition et leur rôle, préparer, dès la guerre, pour l'après-guerre, un régionalisme agissant.

Le Ministre du Commerce avait, pour ce faire, bien peu de pouvoirs : étant donné les circonstances, c'était le Ministre du Ravitaillement qui contrôlait la quasi-totalité des activités industrielles, les Comités consultatifs tenaient le reste !

Le seul pouvoir élu sur lequel M. Clémentel pouvait s'appuyer, c'étaient les Chambres de Commerce. Les intérêts qu'elles représentaient étaient ceux des commerçants, un peu ceux des industriels, à peine ceux des agriculteurs, pas du tout ceux des ouvriers. Elles étaient trop nombreuses (149, en 1917) ; quelques-unes avaient des budgets de moins de mille francs ! Cependant, usant à l'extrême et même au delà, des pouvoirs que leur laissaient les articles 18 et 24 de la loi de 1898 (19), certaines d'entre elles venaient de se grouper autour de Marseille : cette Chambre avait créé l'Union économique provençale qui émettait, au nom de ses dix Chambres de Commerce adhérentes des coupures de un franc et deux francs que le ministre des Finances avait bien dû autoriser (20).

L'idée de grouper les Chambres de Commerce vint alors à M. Clémentel. Elle n'était pas neuve : en 1883, un député M. Pierre Legrand avait proposé de créer huit unions régionales de Chambres de Commerce (Paris, Lille, Rouen, Nantes, Bordeaux,

(18) Cf. Sur toute cette question : H. HAUSER : *Le problème du régionalisme*, *op. cit.*

(19) Cf. *Suprà*, p. 186.

(20) Cf. *Infra*, p. 231.

Marseille, Lyon et Nancy) ; la Chambre rejeta ce projet. M. Clémentel craignait également que le Parlement réservât le même sort au sien : il y avait, dans la Chambre de 1917, beaucoup de régionalistes qui eussent écarté ce qu'ils auraient considéré comme un régionalisme bâtarde et insuffisant. Il résolut de commencer par consulter les intéressés eux-mêmes.

Dans une circulaire du 25 Août 1917 qu'il envoya à chaque Chambre de Commerce, M. Clémentel dressa un projet de division de la France en seize régions, inspirée de celles de Vidal-Lablache, formées par le groupement des Chambres de Commerce. Il posa à chaque Chambre — en lui accordant, étant donné l'urgence, quinze jours pour la réponse — les trois questions suivantes : « Acceptez-vous : 1° le principe de la division régionale ; 2° le projet ministériel ; 3° le principe d'une collaboration pécuniaire à ce projet ? » Il ajouta qu'aussitôt après avoir reçu les réponses, il irait lui-même — louable nouveauté ! — au siège de chaque capitale régionale, afin d'y expliquer, devant les membres des Chambres de Commerce, le principe de la nouvelle organisation.

Fin Octobre 1917, sur 149 Chambres, 12 (celles des pays occupés ou dévastés) n'avaient pas répondu ; 13 s'étaient abstenues ; 3 refusaient formellement (Montauban craignait Bordeaux ; Saint-Etienne jalousait Lyon ; Paris réclamait une réforme totale, « à la fois politique et administrative ») ; une acceptait avec réserve (Bordeaux voulait une très grande région du Sud-Ouest) ; 133 répondaient affirmativement, « avec des nuances allant de la simple adhésion à l'approbation enthousiaste » (21).

Restait à faire accepter la réforme par le Parlement. Justement, celui-ci était saisi de quatre propositions régionalistes : celles de MM. Jean Hennessy, Bonnevey, Rognon et Peytral. Comme la Commission venait d'adopter la proposition Jean Hennessy, en lui enlevant tout caractère professionnel (22), M. de l'Estourbeillon déposa une cinquième proposition, relative à la représentation professionnelle régionale ! Le 11 Juillet 1918, à M. Peytral qui l'interpellait, M. Pams, ministre de l'Intérieur, répondait que les conseils généraux acceptaient le principe de la Commission, mais trouvaient les régions beaucoup trop étendues et demandaient à les délimiter eux-mêmes. La Chambre craignit alors que « si l'on chargeait les conseils généraux de délimiter les régions, on aboutît à constituer un très grand nombre de régions, sans force réelle, sans valeur économique propre, simples départements agrandis » (23). Elle décida d'« enterrer » la réforme : un ordre du jour pur et simple, liquidant la question, fut voté. Désormais, M. Clémentel avait « les mains libres » (24)...

✱

(21) H. HAUSER : *op. cit.*

(22) Cf. *Suprà*, p. 167.

(23) H. HAUSER : *op. cit.*

(24) *Ibid.*



Dès lors, la réforme avança au pas de charge. Ce n'est qu'en 1919, sans doute, qu'un arrêté créera, en droit, les régions, mais, dès 1917, M. Clémentel les avait établies en fait, exemple remarquable — et presque unique — de ce que peut faire l'initiative ministérielle.

Dès le début, Nancy avait répondu affirmativement au Ministre et, le 19 Mars 1917, M. Clémentel avait fondé à Paris la région nancéenne. On avait d'abord envisagé une « France de l'Est » groupant quatorze départements, mais Nancy avait abandonné sans peine, à la première explication, l'Alsace-Lorraine, la Côte-d'Or et la Franche-Comté.

Le 29 Avril 1918, la région de Clermont-Ferrand voyait le jour, bien que Le Puy (qui voulait relever de Lyon) et Mende (qui réclamait la direction de Montpellier) lui eussent fait défection.

Malgré mille difficultés de détail, malgré la guerre qui eût pu paralyser toutes les bonnes volontés, partout les représentants du ministre allèrent fonder les régions. Successivement, celles de Caen, Rennes, Limoges, Toulouse, Montpellier, Marseille reçurent leur visite (Marseille se révéla comme un grand centre attractif : pour elle, Nîmes abandonna Montpellier, Gap et Digne se retirèrent de Grenoble).

En Juillet 1918 quatre nouvelles régions étaient formées : Lyon (le 16), Grenoble (le 17), Nantes (le 21) et Bourges (le 29) ! La région de Besançon fut formée le 6 Août, bien qu'elle se réduisit alors au seul département du Doubs (Lons-le-Saunier et Gray préférèrent relever de Dijon) ; Dijon vit sa région créée le 8 Août ; le 12 Septembre, ce fut le tour d'Orléans. En Octobre 1918, sur 18 régions alors projetées, 15 sont constituées. Il faut y ajouter le 27 Février 1919 la région d'Amiens et le 1<sup>er</sup> Mars 1919 celle de Lille (Les chambres de commerce alsaciennes et lorraines ne furent « admises » à la réforme qu'en 1924).

Il fallait, maintenant, organiser définitivement, par un texte, ce que l'initiative et les faits avaient réalisé.

Un décret du 5 Avril 1919 créait 17 « groupements économiques régionaux » ; un arrêté du 12 Avril 1919 précisait leur fonctionnement. Ce texte, assorti de quelques modifications de détail, est demeuré en vigueur, à peine modifié, jusqu'au décret du 28 Septembre 1938.

Chaque groupement était composé de deux délégués de chaque chambre de commerce de la région ; de membres élus à raison d'un par 10.000 contribuables de chaque Chambre de Commerce, pour six ans, et renouvelables par tiers tous les deux ans. Les préfets et sous-préfets siégeaient au groupement avec voix consultative. Enfin, le groupement élisait, dans son sein, un secrétaire général que le Ministre consacrait par son acceptation.

« Les groupements peuvent — disait le décret de 1919 — fonder et administrer tous établissements, organismes et institutions qui, par leur objet, sont susceptibles de faciliter ou développer le commerce et l'industrie de la région économique » (Le texte citait, à titre d'exemple : magasins, entrepôts, musées, écoles, offices de renseignements, de transports, d'énergie, d'agences à



l'étranger, bibliothèques, etc...). Les groupements pouvaient aussi devenir concessionnaires de travaux publics, même en concurrence avec l'industrie privée.

Le budget était alimenté par des emprunts autorisés, par des subventions et par des centimes prélevés, avec autorisation du ministre, au prorata du montant total de chaque Chambre (modification du 18 Août 1919).

Quand au nombre et à la répartition des régions économiques, ils ont varié depuis leur création. Il y avait, au moment de leur remplacement par les régions du décret Gentin (25), vingt groupements économiques régionaux dont on trouvera la carte page suivante.

\*

Quelle a été l'œuvre de ces régions Clémentel ?

Avec les budgets dont elles disposaient en fait et qui allaient du budget d'études (Rennes : 8.000 fr. en 1929) au budget de très petite réalisation (Bordeaux : 103.800 fr. en 1929), elles ne pouvaient pas faire grand'chose. Aussi serait-il injuste de minimiser leurs réalisations (26). Bien qu'adversaire classique du régionalisme, M. le doyen Berthélémy leur a rendu un solennel hommage (27) : « Leur concours a permis de pratiquer une décentralisation, accueillie avec faveur dans tous les domaines. C'est ainsi qu'est organisée avec persévérance la mobilisation économique, c'est-à-dire la coordination des efforts industriels et commerciaux vers le même but : la meilleure répartition des produits de chaque région et l'utilisation plus rationnelle de sa puissance ».

C'est peut-être beaucoup dire : les régions économiques n'ont pas déployé une activité comparable à celle des comités consultatifs des régions militaires ; la modicité de leur budget en a été, le plus souvent, la cause.

Dans le domaine de la production, les régions Clémentel ont fondé quelques banques populaires (Nancy, Limoges, Toulouse, Clermont-Ferrand) ; créé ou subventionné des chaires de Faculté, géographie régionale (Lille), économie régionale (Limoges), orientation professionnelle (Lyon) ; créé ou subventionné des instituts ou écoles professionnelles : cuivre, pêche, dentelle (Caen), pin (Bordeaux), industrie hôtelière (Toulouse), experts-comptables (Nantes, Limoges, Toulouse, Dijon) ; créé des offices de placement (Bordeaux, Toulouse) ; publié des monographies, des fiches de documentation économique et sociale, de propagande coloniale et touristique.

Avant la loi du 3 Janvier 1924 qui réorganise les Chambres d'agriculture, elles faisaient, concurremment avec ces Chambres, des campagnes de propagande en faveur du reboisement ou du retour au sol. De même, avant les décrets de 1934 et 1935 sur la réorganisation des transports, elles avaient créé, développé ou

(25) Cf. *Infrà*, pp. 210 sqq.

(26) Cf. Sur ce point : J. PREVET : *Le régionalisme économique*, op. cit.

(27) H. BERTHÉLÉMY : *Traité de Droit Administratif*, X<sup>e</sup> édition.

# CARTE DES 20 GROUPEMENTS ECONOMIQUES REGIONAUX CLÉMENTEL



## Légende

- ⊙ Capitales de régions
- Chambres de Commerce rattachées
- Limites de régions
- - - Limites de sous-régions
- Limites de départements
- /// Chambres de Commerce dissidentes n'ayant accepté aucun rattachement

subventionné des offices de transports et s'étaient occupées de la coordination terre-eau-fer.

Telle est, imparfaitement résumée peut-être, mais sans parti-pris, l'œuvre des régions économiques. Leur travail le plus fécond a été celui de documentation et de propagande, ainsi que l'entretien et la subvention d'écoles techniques. Les régions étaient, d'ailleurs, inégalement actives. Les plus agissantes étaient celles dont la vie économique s'orientait vers un débouché principal : port (Bordeaux) ou fleuve (Nantes) ; celles qui subissaient l'attraction d'un centre industriel important (Nancy, Lille, Clermont-Ferrand) ; celles qui possédaient l'unité géographique ou économique (Limoges, Toulouse). Les moins actives étaient celles qui n'avaient guère d'unité économique (Besançon) ou peu d'industrie (Rennes).

\*

Pouvait-on améliorer l'organisation des régions économiques, en faire des organismes vivants et qui correspondissent à quelque chose de réellement utile ? Il eût fallu alors les réorganiser entièrement.

Les régions n'avaient pas de personnalité civile ((28). Elles se composaient de Chambres de Commerce qui avaient, chacune séparément, cette personnalité, mais qui la perdaient dès qu'elles étaient réunies. Bien que cette contradiction eût été voulue, elle semblait une anomalie. Aussi le Gouvernement avait-il proposé, le 22 Novembre 1922, de donner la personnalité civile aux régions et d'en faire des établissements publics. Le 20 Mai 1923, le Sénat entendait subordonner cette qualité à l'avis favorable des Chambres de Commerce. Cet amendement de M. Pouille reflétait l'esprit d'indépendance des Chambres de Commerce et, en fait, causa l'« enterrement » du projet. Un second texte, de M. Clémentel cette fois, demandait aux Chambres de Commerce de s'engager à participer au budget régional. On objecta que c'était impossible, les Chambres de Commerce entendant, quand elles le jugeraient bon, pouvoir quitter une région pour une autre !

En fait, les régions Clémentel, nées d'une conception hardiment pratique qui fait le plus grand honneur à son auteur, ont fonctionné pendant près de vingt ans. Elles ne furent qu'une demi-réussite et cela pour plusieurs raisons : les régions n'avaient pas de stabilité, pas de pouvoirs, pas d'argent ; elles reposaient sur une base fausse. Telles sont, à notre avis, les quatre causes principales de leur insuccès.

Les régions qui tiraient leur existence d'un simple arrêté ministériel avaient, jusqu'à ces derniers mois, un *avenir incertain*. Fait peu connu, leur pérennité était à la merci du premier ministre du Commerce qui aurait voulu rapporter l'arrêté Clémentel ! Elles n'avaient pas de limites fixes et leur nombre, comme leurs frontières, avait sans cesse varié depuis 1920. Si une

(28) Sauf pendant la très courte période du 14 au 28 Septembre 1938.

certaine souplesse était acceptable et même recommandable dans ce domaine, il ne fallait pas cependant que ce fût au détriment de la stabilité !

Les régions n'avaient *aucun pouvoir* réel, aucune compétence ne leur était reconnue. Il suffisait de lire le compte rendu de leurs assemblées pour s'en rendre compte. Elles émettaient des vœux qu'on ne lisait guère et donnaient des avis qu'on ne leur demandait pas. Elles eussent pu être les animatrices d'une région, stimuler les initiatives, dresser des plans. Elles se perdaient en vaines récriminations qui ne différaient en rien de celles présentées, avant elles, par les Chambres de Commerce, d'Agriculture ou de Métiers. Ainsi, la 6<sup>e</sup> région, réunie à Rennes le 14 Avril 1937 (29), émettait un *vœu* protestant contre la suppression des bureaux de placement dans le commerce de l'alimentation (il eût mieux valu pouvoir en créer de nouveaux !) et — suprême audace ! — envoyait un télégramme au Ministre de l'Agriculture pour l'inviter « à prendre les mesures nécessaires qui s'imposent en matière douanière pour sauvegarder l'activité, sinon même l'existence des producteurs de pommes de terre ». La 17<sup>e</sup> région, réunie à Clermont-Ferrand, « respectueuse des dernières lois sociales votées par le Parlement, demande néanmoins qu'une plus grande souplesse dans l'application de la loi autorise le roulement entre employés ». La 9<sup>e</sup> région, réunie à Toulouse, le 5 Juin 1937, émettait un *vœu* demandant « que fût maintenue la définition électorale du maître-artisan, résultant de la loi du 27 Mars 1934 » et que la vente avec primes fût interdite !...

Eussent-elles eu des pouvoirs que les régions n'auraient guère pu s'en servir, puisqu'elles n'avaient *pas d'argent* ! Qu'étaient des budgets de huit mille francs, là où il eût fallu huit cent mille francs et quelquefois huit millions ! Les chaires de Faculté qu'elles subventionnaient, les écoles techniques qu'elles créaient leur coûtaient très cher, eu égard à leurs maigres ressources. Il arrivait souvent que le budget de telle région fût nettement inférieur à celui de telle Chambre de Commerce qui en faisait partie...

Parfois donc, la région qui groupait des Chambres de Commerce se trouvait moins puissante que l'une quelconque des Chambres qui la composaient. C'était là, sans doute, l'écueil et la cause profonde du demi-échec des régions Clémentel, dont les bases étaient exclusivement commerciales.

Pour la défense des seuls intérêts commerciaux, les Chambres de Commerce suffisaient déjà : pour la défense de l'ensemble des intérêts économiques régionaux les groupements Clémentel étaient insuffisants (30).

(29) Je ne cite volontairement, que les exemples les plus récents.

(30) Les « régions Clémentel » ont été remplacées, à la date du 28 Septembre 1938, par les « régions Gentin ». Ces dernières — nous le verrons (*Infrà*, pp. 210 sqq.) — reposent également, et uniquement, sur le groupement des Chambres de Commerce.



## III

## DEPUIS LA GUERRE

La guerre, au point de vue régionaliste, avait été une démonstration éclatante du morcellement fâcheux de nos méthodes administratives. L'excès de lenteurs et de paperasses avait eu pour résultat la création d'organismes qui, malgré de fatales imperfections, étaient des œuvres nettement régionalistes : les comités consultatifs, les groupements économiques régionaux.

Au point de vue économique pur, la disparition temporaire des régions économiques du Nord et de l'Est, considérées comme les pays classiques de l'industrie en France, avait occasionné, par voie de remplacement, un développement considérable de régions d'importance secondaire au point de vue industriel : les Alpes, la Vallée du Rhône, les régions de Marseille et de Bordeaux. De plus, la menace allemande sur Paris avait amené une décentralisation industrielle forcée et l'exode d'usines parisiennes loin de la capitale... où toutes ne revinrent pas par la suite.

La guerre finie, notre Nation dut reconstruire le Nord et l'Est, adapter l'Alsace-Lorraine au monde économique français et refaire la France entière, agricole, industrielle et commerciale. C'était une belle occasion de réforme régionaliste, administrative et économique. Cette occasion fut manquée.

Ainsi, la guerre n'avait rien appris à l'administration ! Un industriel dont la guerre a détruit l'usine et morcelé la clientèle profite, du moins, de cette triste conjoncture pour rebâtir son usine à neuf, employer des machines plus perfectionnées et des méthodes plus modernes. Sans doute la France est-elle une cliente peu ordinaire, puisqu'elle se contente des vieilles machines et des vieilles méthodes administratives d'avant-guerre !

Aussi allons-nous retrouver les mêmes lenteurs, les mêmes routines ; si les nécessités obligent à sortir du cadre départemental, on le fera comme à regret, timidement, et, en tout cas, sans ordre et sans plan d'ensemble, comme si l'on craignait tout de ce régionalisme pratique dont on ne peut plus se passer !



Dès la cession des hostilités, la *loi de huit heures* fut votée le 23 Avril 1919 et la notion de salaire régional y est incluse.

La *loi du 25 Juillet 1919* sur l'enseignement technique permet aux comités départementaux d'enseignement technique de se réunir en comités régionaux.

En matière agricole, la *loi du 6 Janvier 1919* crée des offices départementaux et des *offices régionaux agricoles* chargés, res-

pectivement, d'exécuter et d'étudier les moyens d'améliorer la production. Cette loi ne fut jamais appliquée, bien qu'elle ait été modifiée par la loi du 3 Janvier 1924 et le décret du 16 Janvier 1929 qui détachaient ces offices régionaux des chambres régionales agricoles pour les rattacher aux neuf régions d'inspection agricole de la loi de 1901 (31). Cependant, en fonctionnant sous le régime des textes de 1924 et 1929, ces offices régionaux ont fait un bon travail d'étude et d'amélioration de la production agricole régionale : blé, plantes industrielles, élevage (Nord) ; houblon, tabac, osier (Est) ; engrais (Ouest) ; céréales (Centre) ; huile, vin (Midi), etc...

La loi du 25 Octobre 1919 permettait aux Chambres départementales d'agriculture, réorganisées, de s'unir, après autorisation du ministre, en *fédérations régionales de Chambre d'Agriculture*.

De même, la grande loi du 12 Mars 1920 sur les syndicats autorise les *fédérations régionales de syndicats professionnels*.

La question de salaire régional réapparaît dans la loi du 25 Décembre 1923 sur le *repos hebdomadaire*.

La loi du 3 Janvier 1924 modifie et réorganise les Chambres d'Agriculture ; elle transforme leurs fédérations régionales en *Chambres régionales d'agriculture* qui jouissent de la personnalité civile et peuvent, désormais, s'unir et se former sans autorisation. Leurs membres sont élus par les hommes et femmes exerçant la profession agricole, soit pour leur compte, soit pour le compte d'autrui. Toutefois, le rôle de ces chambres est diminué par rapport à celui que leur attribuait la loi de 1919 ; leur consultation par le Ministre n'est plus que facultative. Dès lors, « leur champ d'action est immense, mais leurs possibilités étroitement limitées » (32). Aussi, ces chambres ne peuvent guère plus que les régions économiques ; les comptes rendus de leurs réunions nous montrent que, là encore, c'est le domaine des vœux stériles.

Ainsi, la Chambre régionale du Nord et de l'Île-de-France — qui groupe douze départements : Nord, Pas-de-Calais, Somme, Aisne, Ardennes, Oise, Marne, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, Seine, Eure-et-Loir et Loiret et représente, dit-elle, 13 % de la production totale agricole française — a étudié, le 22 Janvier 1937, les conséquences des lois sociales et des conventions collectives en matière agricole ; elle a émis des *vœux*, relatifs au prix du blé et au contingentement des maïs étrangers. Le 12 Juillet 1937, elle s'est occupée de la liberté de la batellerie et de la politique de la natalité ! La Chambre régionale de Provence a étudié : le 2 Février 1937, les lois sociales et la question du contingentement ; le 20

(31) Cf. *Suprà*, p. 187.

(32) R. BERGE, Président de l'Académie d'Agriculture (Séance du 27 Février 1929).

Juillet 1937, la navigation du Rhône et le prix du blé ; le 5 Août 1937, la question maraîchère. La Chambre régionale de Lyon a constaté, le 9 Février 1937, que les lois agricoles étaient mal faites et émis le *vœu* « que la législation s'inspire des nécessités professionnelles régionales et ne se borne pas à une simple transposition, dans le domaine agricole, de textes conçus pour des milieux complètement différents ».

N'est-il pas regrettable que des personnes compétentes, qualifiées et de bonne volonté déploient leurs efforts en pure perte ? Il en sera ainsi tant qu'on se bornera à créer des organismes régionaux privés de tout moyen d'action.

La loi du 2 Février 1925 permet aux Conseils généraux de créer des bureaux de placement gratuits qui, peuvent, au besoin, se réunir en *office régionaux de placement*.

Nous avons déjà dit (33) que la loi du 26 Juillet 1925 sur les *Chambres de Métiers* leur permet vaguement de « se concerter » (article 15), de « provoquer une entente » (article 16). Le mot de « région » n'est pas prononcé ; on en déduit, pourtant, que ces ententes peuvent dépasser le cadre départemental.

### LES DÉCRETS POINCARÉ

Après le retour au pouvoir du cabinet Poincaré, réalisé sous le signe de l'Union Nationale, les régionalistes eurent, un moment, l'espoir que leur rêve allait être réalisé.

Le gouvernement avait obtenu des Chambres l'autorisation de prendre, par décrets-lois — sous certaines conditions de ratification parlementaire — toutes mesures d'économie. Sans aucune idée préconçue de régionalisme, le gouvernement fut amené, pour réaliser les fins pratiques qu'il se proposait, à rechercher des simplifications administratives par la suppression d'organes inutiles, l'élargissement de certaines circonscriptions ou l'augmentation de pouvoirs de certains fonctionnaires, auxquels on rattachait tout ou partie des attributions subordonnées. Ce n'était pas du régionalisme voulu, c'était, tout de même, du régionalisme ; c'était, surtout, la confirmation que régionaliser, c'était économiser.

Les décrets du 3 Septembre 1926, substituant le tribunal départemental aux tribunaux d'arrondissement, et du 10 Septembre 1926, supprimant 106 sous-préfectures et 70 secrétaires généraux de préfecture, ne sont pas des mesures régionalistes. Au contraire, le décret du 6 Septembre 1926 régionalisait puisqu'il remplaçait les conseils de préfecture départementaux par 22 *conseils de préfecture interdépartementaux* (Le 22 Mars 1907, M. Clemenceau, alors Président du Conseil et Ministre de l'Inté-

(33) Cf. *Suprà*, p. 152.

# DIVISIONS REGIONALES ACTUELLES DE LA FRANCE

22 Conseils de préfecture  
interdépartementaux  
(Décret du 6 Septembre 1926)



— Limites de ressort  
— Limites de départements  
• Capitales de ressort  
■ Zônes à régime spécial

17 régions postales  
(Décret du 7 Octobre 1926)



— Limites de régions  
— Limites de départements  
• Capitales de régions

12 régions radiophoniques  
Arrêtés des 28 Mars et 23 Avril 1935)



— Limites de régions  
— Limites de départements  
■ Territoires soumis à un régime spécial

15 régions d'Assurances Sociales  
(Décret du 22 Août 1935)



• Capitales de régions



rieur, avait déjà déposé un projet de loi remplaçant les conseils de préfecture par 20 tribunaux administratifs de région). On peut, en tout cas, déplorer que le décret de 1926 ait donné aux ressorts des conseils interdépartementaux des limites assez bizarres et qui ne correspondent en rien à celles des Cours d'Appel (34). Le rapporteur au Sénat, M. Julien Durand, n'avait-il pas déclaré (35) qu'il n'y avait « aucune analogie rationnelle » à établir entre les deux divisions ? Notons, enfin, qu'un seul conseil de préfecture est resté départemental : celui de la Seine et que l'Alsace-Lorraine possède un « Tribunal administratif » spécial.

Le décret du 7 Octobre 1926 substitua aux directeurs départementaux des Postes et Télégraphes des directeurs régionaux et créa 17 régions postales (36), dirigées par des directeurs régionaux, assistés dans leur propre département d'un directeur-adjoint (37).

Enfin, le décret du 5 Novembre 1926, dans le même esprit que les articles 89, 90 et 91 de la loi du 10 Août 1871 (38) superposait aux conférences interdépartementales des *syndicats de départements*, dont l'organisation était calquée sur celle des syndicats de communes. Ces syndicats étaient administrés par un comité (composé de délégués des conseils généraux), dirigé par un président, assisté d'un bureau. Ils tenaient des sessions régulières ; ils pouvaient être perpétuels ; il leur était permis de créer des services autres que ceux prévus aux délibérations institutives.

L'exposé des motifs du décret exprimait l'espoir qu'on favoriserait ainsi la création de régions économiques... mais de régions souples... se constituant suivant les besoins et offrant... les avantages des régions territoriales à cadre fixe. » De fait, certains régionalistes s'écrièrent que, désormais, le régionalisme était réalisé et que le gouvernement avait été, par cette dernière mesure, « à la limite du régionalisme acceptable » (39). D'autres souhaitèrent simplement que le syndicat de département favorisât « un regroupement de régions économiques que leur trop exclusive dépendance à l'égard des Chambres de Commerce rend étrangères à tant d'intérêts dont elles ne sont pas les représentants » (40). En fait, les syndicats de départements n'ont connu aucun succès et n'ont jamais eu l'occasion de jouer un rôle dont les départements eux-mêmes ne les ont pas cru capables. Il est juste de reconnaître que le décret du 5 Novembre 1926 n'ayant pas été ratifié, leur vie ne fut qu'éphémère...

(34) Cf. carte page 201 et la comparer avec la carte des Cours d'Appel, *Suprà* p. 183.

(35) Doc. parl. Sénat, 1926, annexe 3481.

(36) Cf. carte page 201.

(37) En fait, un décret du 6 Mars 1918 avait donné à 19 Directeurs départementaux des attributions régionales et le décret de 1926 en supprimant les directeurs départementaux, n'avait laissé subsister que les directeurs régionaux.

(38) Cf. *Suprà*, p. 184.

(39) M. DENDIAS : *Le gouvernement local*, 1930.

(40) M. LEROY : Dans le *Progrès Civique*, 1927, n° 387.

Quant aux autres décrets Poincaré, cités plus haut, leur destin devait être mouvementé. La Chambre qui les avait votés avait été élue, en 1924, au scrutin de liste ; celle de 1928 le fut au scrutin d'arrondissement. Les députés d'arrondissement, élus en 1928, entendirent les doléances de leurs électeurs, privés de « leur » sous-préfet, de « leur » tribunal, de leurs commodités administratives et obligés d'aller « plus loin » pour obtenir gain de cause dans leurs démarches ou faire plaider leurs procès (41). La voix du peuple, c'est la voix de Dieu, surtout si elle est électorale. La loi du 22 Août 1929 « ratifia » de manière si originale le décret-loi du 3 Septembre 1926 qui supprime les tribunaux d'arrondissement que, sous prétexte de diviser en sections le tribunal départemental, elle permit au décret du 28 Janvier 1930 de rétablir tous les anciens tribunaux supprimés sauf six ! La loi du 12 Avril 1929 réablit, plus franchement, les 70 emplois supprimés des secrétaires généraux de préfecture. Enfin, la loi du 29 Juin 1929 réduisit à néant les pouvoirs du directeur régional des P.T.T., devenu un organe de superposition inutile, en rétablissant les directeurs départementaux. Cependant, la commission des économies du Ministère de la Justice, instituée par le décret du 11 Novembre 1932, a conclu à la suppression des tribunaux d'arrondissement rétablis !

\*

La notion de salaire régional intervient à nouveau dans la loi du 14 Décembre 1928 sur le salaire des *ouvriers à domicile* [Cette question était réglée, pour les ouvrières, depuis 1915 (42)].

La loi du 8 Décembre 1928 a fixé le statut financier des *Chambres régionales d'agriculture* dont nous avons parlé page 199. A l'heure actuelle, on compte quatorze de ces Chambres.

## LES ENTENTES DÉPARTEMENTALES

Le décret du 5 Novembre 1926, pris par M. Sarraut, ministre de l'Intérieur du cabinet Poincaré, créait, on le sait, des syndicats de départements. L'enthousiasme prématuré de certains régionalistes inquiéta le groupe des sénateurs conseillers généraux qui craignirent que les syndicats de départements, en se développant, ne constituassent un démembrement des pouvoirs des conseils généraux ou, tout au moins, une diminution de leurs attributions. C'est pourquoi ils s'efforcèrent de faire supprimer ces syndicats, sans doute bien inoffensifs, mais qui eussent pu, dans leur esprit, devenir « dangereux ».

Dès 1929, M. le sénateur Méjean proposait un texte que, lors

(41) Cf. M. RECLUS : Dans *Le Temps*, 1<sup>er</sup> Mars 1930.

(42) Cf. *Suprà*, p. 190.

de la discussion au Sénat (43), il présentait comme nettement régionaliste (« La vie provinciale, disait-il, ne peut indéfiniment être encadrée par le département »), mais dont M. Tardieu, alors président du Conseil, reconnaissait loyalement (44) qu'on était « encore très loin de ce qu'on appelle une réforme administrative » et que « dans l'avenir il faudrait aller plus loin et se proposer un objectif plus large ». En effet, les régionalistes qui pouvaient s'exprimer plus librement sur ce texte n'hésitaient pas à affirmer qu'il marquait très nettement, par rapport au décret de 1926, une « régression », un « pas en arrière » (45).

Que contenait donc la proposition de M. Méjean, devenue la *loi du 9 Janvier 1930* ?

C'est un texte qui *abroge* le décret du 5 Novembre 1926 et *complète* la loi du 10 Août 1871 sur les conférences interdépartementales. Les syndicats de départements étaient en effet supprimés (article 3). Par contre, les pouvoirs des conférences interdépartementales étaient étendus ; ces conférences pouvaient, désormais, créer des institutions ou organismes jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

La régression est très nette par rapport aux syndicats de départements de 1926, pour plusieurs raisons :

— les syndicats de départements avaient *déjà* la personnalité morale : ce n'est donc pas un progrès que d'accorder la même prérogative aux institutions créées par les conférences interdépartementales ;

— les syndicats de départements pouvaient être administrés par de simples citoyens ; les conférences devront être administrées par des conseillers généraux ;

— les syndicats de départements, une fois créés, pouvaient, d'eux-mêmes, instituer des services départementaux autres que ceux prévus aux délibérations institutives ; désormais, au contraire (décret du 28 Juillet 1931, portant règlement d'administration publique pour la loi du 9 Janvier 1930), les conseils généraux ne pourront créer que des institutions départementales à but précis et à durée déterminée. Sur ce point, l'article 89 de la loi de 1871, qui est maintenu, est déjà formel : l'entente des conseils généraux ne peut porter que sur les objets d'utilité départementale compris dans leurs attributions et qui intéressent leurs départements respectifs. Et d'ailleurs, les travaux préparatoires sont, à cet égard, éloquents : « L'institution départementale, avait laissé échapper M. Méjean, est une mineure qui ne peut agir sans ses tutrices : les assemblées départementales » (46).

Venons-en, maintenant, aux deux « cadeaux » de M. Méjean : la personnalité morale et l'autonomie financière.

(43) Cf. *Le Temps*, 1<sup>er</sup> Avril 1929.

(44) Cf. *Le Temps*, 13 Juin 1929.

(45) P. SOUTY : *Faut-il maintenir la loi du 9 Janvier 1930 ?* dans *l'Action régionaliste* d'Avril 1934. Du même auteur : *Le néo-régionalisme de 1926 et 1930*, dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence*, Février-Mars 1935.

(46) Sénat, séance du 30 Mars 1929.

Il faut, ici, préciser un point : les conférences départementales de la loi de 1871, maintenues par la loi de 1930, sont de simples organes de négociation et d'étude, sans pouvoir de décision. Ce pouvoir, la loi de 1930 ne le leur a pas donné : leurs résolutions ne sont que des propositions à soumettre aux conseils généraux et à faire entériner ou annuler par eux. Ces conférences ne sont pas des organismes permanents (car, disait M. Méjean, « ce serait créer des sortes d'assemblées superdépartementales et le législateur ne l'a pas voulu ») (47) ; ce ne sont pas elles qui ont la personnalité morale, mais les institutions qu'elles proposent, à condition qu'elles soient acceptées par les conseils généraux intéressés. La personnalité morale fait de ces institutions des établissements publics créés pour la gestion des services publics, avec toute l'extension de capacité que cela comporte. L'autonomie financière leur donne un budget, distinct, en théorie, du budget départemental (Nous disons bien : en théorie, car ce sont les conseils généraux qui, chaque année, votent les ressources nécessaires à ce budget). Autonomie financière bien pâle, par conséquent !

Pourrait-on rendre ces ententes départementales plus vivantes, plus utiles ? Lors d'une séance d'études de la Fédération Régionaliste Française, consacrée à cette question, le 28 Juin 1934, et présidée par M. Achille Mestre, M. Jules Mihura, rapporteur, proposait que les conférences de 1871, rénovées, eussent le double droit de voter des textes et des centimes spéciaux (pouvoir conféré aux syndicats de communes) et de poursuivre des expropriations (pouvoir nécessaire en matière d'hygiène, pour l'installation de sanatoria, par exemple).

L'expérience a démontré que des organismes interdépartementaux jouissant de droits plus étendus : les syndicats de départements n'ont connu aucun succès ! Pourquoi veut-on que des institutions de même nature, beaucoup moins puissantes (fussent-elles dotées du droit de lever des taxes ou d'exproprier !) réussissent davantage ?

Les faits sont toujours là pour juger : en Mars 1935, il y avait *quatre* ententes, groupant un total d'une quinzaine de départements et concernant des œuvres d'assistance et d'hygiène sociale (48). C'est compréhensible : quoiqu'ait pu croire M. Méjean, l'union temporaire de départements ne constitue pas un régionalisme viable ; elle ne peut jamais être que sporadique et intermittente. Ce qu'il faut, c'est une union, acceptée sans doute, mais, dès lors, permanente et imposée (49).

\*

Une loi du 14 Mai 1932 sur l'aménagement de la région parisienne créa, en fait, une région de Paris, allant jusqu'à 35 km.

(47) Cité par J. MIHURA : *Ententes et institutions départementales*, dans l'*Action régionaliste* d'Août 1934.

(48) Cf. l'*Action régionaliste*, Avril 1935.

(49) Cf. en ce sens L. BOUCHERON : *Le régionalisme*, dans la *Revue politique et parlementaire*, 1918, tomes 95 et 96 (contra, IMBART DE LA TOUR, *op. cit.*)



autour de la capitale. Cette disposition a été confirmée par un décret du 7 Septembre 1936, mais un second décret, de même date, rattachant la commission d'aménagement au Ministère de l'Intérieur, semble avoir fait, à nouveau, un pas en arrière, en matière de régionalisme. Nous retrouverons, plus loin, cette question (50).

Le décret du 19 Avril 1934 sur la *coordination des transports* ferroviaires et des routes prévoit (article 3) que « le comité de coordination recherchera des ententes départementales et régionales entre tous les transporteurs intéressés pour l'organisation des transports publics de voyageurs et de marchandises, par fer et par route, y compris les transports à grande distance ».

Le décret du 5 Mai 1934 a augmenté les attributions des *conseils de préfecture interdépartementaux*, en leur confiant le jugement, en premier ressort, des réclamations relatives aux élections des conseils généraux, contentieux appartenant jusqu'alors, en premier et dernier ressort, au Conseil d'Etat.

Deux décrets du 15 Mai 1934 suppriment l'un cinq Trésoreries générales (départementales), l'autre dix Directions générales (départementales) des contributions directes et indirectes. Les départements ainsi « amputés » sont rattachés à des départements voisins en ce qui concerne les services supprimés. On a donc, pour des raisons d'économie, créé, dans certaines régions, des divisions qui débordent le cadre départemental.

En matière de transports, le décret du 30 Octobre 1934 (modifié par celui du 15 Octobre 1935) prévoit la création de sept *régions de coordination de transports* : Nord (Lille) ; Nord-Est (Nancy) ; Centre et Nord-Ouest (Paris) ; Ouest (Nantes) ; Sud-Est (Lyon) et Sud-Ouest (Toulouse).

Dans le même domaine, le décret du 25 Janvier 1935 qui crée des comités techniques départementaux prévoit leur groupement par région pour les questions d'intérêt régional (article 8) ; la concurrence entre transporteurs est, de même, étudiée d'après l'activité régionale (article 13) ; enfin, le Ministre peut, de son propre chef, remplacer, en cas de besoin, les comités départementaux par des *comités techniques régionaux des transports* (article 8).

Deux arrêtés des 28 Mars et 23 Avril 1935 créent douze régions radiophoniques (51) qui, pour la plupart, ont pris des noms franchement régionaux : Lille-Nord ; Rennes-Bretagne ; Toulouse-Pyrénées ; Montpellier-Languedoc ; Marseille-Provence ; Nice-Côte d'Azur ; Alpes-Grenoble (Des postes privés s'appellent : Ile-de-France, Radio-Normandie, Radio-Méditerranée). Le public s'est même passionné, un moment, pour cette division, lorsque l'arrêté du 20 Janvier 1937 modifiant certaines circonscriptions

(50) Cf. *Infra*, pp. 217 sqq.

(51) Cf. *Suprà*, carte, p. 201.

électorales (les élections radiophoniques sont régionales), une partie de l'opinion publique accusa le Ministre des P.T.T. d'avoir retiré à la région de Paris la Seine-Inférieure pour la rattacher à la région du Nord, et ce dans un but politique.

Un décret-loi du 25 Juillet 1935 (52) crée les *groupements régionaux d'urbanisme*, en obligeant toutes les communes qui réunissent des intérêts communs à faire partie d'un groupement régional. Le groupement établit un programme conforme à un projet d'ensemble « qui prendra le nom de projet régional » et relatif aux travaux prévus par les lois des 14 Mars 1919 et 19 Juillet 1924 (voies d'intérêt intercommunal, distribution d'eau, gaz et électricité, hôpitaux, égouts, abattoirs : tous travaux trop coûteux pour de petites communes isolées).

Les syndicats de communes avaient déjà de semblables attributions, mais, cette fois, si les communes ne veulent pas se syndiquer, le préfet (article 2, § 1) peut les y forcer. Les syndicats forcés ne sont pas une innovation en droit administratif : les lois des 21 Juin 1865, 22 Décembre 1888, et 21 Décembre 1926 ont créé des associations de propriétaires en vue de travaux communs à ces divers propriétaires. L'originalité, c'est que l'article premier du décret de 1935 donne une définition intéressante de la région d'urbanisme, en spécifiant que sont assujetties « les communes voisines, limitrophes ou non, situées ou non dans un même département, qui réunissent des intérêts communs résultant soit de la continuité de leurs zones habitées, soit de la tendance de celles-ci à former une agglomération unique, soit d'un même caractère industriel, commercial, touristique » ; ainsi que les communes appelées à se développer jusqu'à devenir les centres « d'une même région industrielle ou minière, les stations balnéaires, hydrominérales, climatiques, uvaies, touristiques, formant un même ensemble géographique ». Cette énumération n'est d'ailleurs pas limitative : si l'Administration estime qu'il y a, entre plusieurs communes, communauté d'intérêts quelconques pouvant justifier l'établissement d'un projet régional, « ces communes pourront être constituées en région ». La coordination des plans communaux en un plan régional est l'œuvre d'un comité qui comprend (article 3) : les préfets et les trésoriers-payeurs des départements, les conseillers généraux des cantons, les maires des communes intéressés ; les délégués des conseils municipaux, des commissions départementales des monuments et de l'hygiène ; enfin, de quatre à huit membres « désignés à raison de leurs fonctions ou de leur compétence » par les préfets.

Il y aurait donc là un régionalisme spécial très intéressant si ces comités régionaux jouissaient de pouvoirs propres de décision, de la personnalité morale et d'un budget. Mais il n'en est pas ainsi : l'Etat peut subventionner les travaux proposés par le comité ; si un seul des conseils municipaux composant la région s'y oppose, tous les travaux restent en suspens ! C'est toujours le

(52) Un second décret, de même date, est relatif à la région parisienne.

même principe que nous déplorons : une réforme timide, théoriquement importante, mais qui repose sur des organismes n'ayant aucun pouvoir réel.

Voici encore un autre domaine, très étendu cette fois, dans lequel la régionalisation apparaît : la loi du 5 Avril 1928 (modifiée par celle du 30 Avril 1930) avait organisé les *Assurances sociales* dans le cadre départemental.

Le décret du 28 Octobre 1935 distinguait, dans son article 28, les caisses départementales « ou, exceptionnellement, interdépartementales » et, dans son article 30, les « unions régionales ».

Le décret du 22 Août 1935 (paru seulement au *Journal Officiel* le 27 Décembre 1935 donc, pratiquement, postérieur au précédent) crée et délimite 15 *régions d'assurances sociales* calquées sur les régions postales (enfin, un effort d'assimilation !) avec deux réserves : l'une relative à l'Alsace-Lorraine, l'autre rattachant la région de Châlons-sur-Marne à Nancy (53).

Ainsi, pour une des organisations administratives les plus délicates, le cadre régional a été sciemment et volontairement adopté. Ne lit-on pas dans le rapport au Président de la République qui précède le texte du décret du 28 Octobre 1935 : « Le régionalisme est... une source d'économies sérieuses qui permettra d'aboutir à une organisation rationnelle du travail » ?

Un décret du 30 Octobre 1935 autorise, « sous réserve de l'autorisation préalable de leur tuteur légal », les départements, communes, chambres de commerce et établissements publics à se grouper en syndicats d'exploitation de services publics présentant un intérêt commun pour les associés. Cette union syndicale entre personnes publiques différentes (l'exposé des motifs vise même des ports autonomes et des offices de navigation) présente un caractère intéressant : l'article 2 prévoit que le budget du syndicat sera indépendant et soumis directement au contrôle de la Cour des Comptes ; c'est, sur un point extrêmement limité il est vrai, un élargissement de la loi du 9 Janvier 1930.

Le décret du 19 Mars 1936 crée des *commissions régionales d'assurances sociales* (articles 20, 21) et organise définitivement (articles 116 et 117) les unions régionales prévues au décret du 28 Octobre 1935. Il accentue ainsi l'organisation régionale des assurances sociales.

La loi du 19 Mars 1936 décide que l'assemblée générale du Conseil national économique comprendra (article 6, 3°) : « vingt délégués des Chambres de Commerce, vingt délégués des Chambres d'Agriculture, vingt délégués des associations de travailleurs, élus à raison d'un délégué de chaque catégorie pour chacune des vingt régions économiques qui seront déterminées par décret rendu sur avis du Conseil national économique, par les Chambres de Commerce, les Chambres d'Agriculture et les associations de travailleurs de la région ».

(53) Cf. *Suprà*, carte p. 201. Les 15 régions d'assurances sociales sont également calquées sur les 15 services régionaux de chèques postaux.



On pouvait espérer que ces vingt régions correspondraient aux régions Clémentel, alors existantes, et qu'un commencement d'unité du régionalisme économique se manifesterait. Hélas ! Le *décret du 23 Juillet 1936* qui fixe les limites de ces vingt régions (19 pour la France continentale) révélait non seulement qu'il n'y avait pas coïncidence avec les régions Clémentel, mais encore que les limites des régions pour les élections des délégués des Chambres de Commerce et des associations de travailleurs n'étaient pas les mêmes que celles des régions prévues pour les élections des délégués des Chambres d'agriculture ! Encore une fois, on avait régionalisé sans plan d'ensemble, comme au hasard...

La *loi du 10 Mars 1937* (article 6) précise que les Chambres de Métiers qui voudront établir un règlement d'apprentissage commun à plusieurs départements devront procéder « de préférence par région économique ». On oublie seulement de dire s'il s'agit là des régions Clémentel ou de celles prévues par le décret du 23 Juillet 1936...

La *loi du 7 Juin 1937* institue, au siège de chaque région économique, une *commission régionale de l'hôtellerie*, chargée de contrôler le classement des hôtels dans des catégories déterminées, de déterminer les prix régionaux et d'assurer leur affichage.

Le *décret du 20 Juin 1937* rattache, uniquement en matière hôtelière, les chambres de commerce dissidentes (qui n'avaient voulu relever d'aucune région économique) de Metz, St-Etienne et Versailles, la première à Nancy, la seconde à Lyon, la troisième à Paris. Ainsi les régions économiques Clémentel se trouvaient, pour la première fois, explicitement citées dans un texte de loi (54) !

Le *décret du 31 Juillet 1937* crée un *comité interdépartemental des céréales de Seine et Seine-et-Oise* qui fusionne les deux anciens comités départementaux et donne ainsi naissance à une région agricole spéciale.

Un projet de loi, voté par la Chambre puis par le Sénat, avec d'infimes variations, le 24 Décembre 1937, repris, puis modifié par le Gouvernement, devint le *décret-loi du 14 Juin 1938*. Ce texte, remaniant la loi du 9 Avril 1898 sur les Chambres de Commerce dans un sens nettement régionaliste, annonçait le groupement des chambres de commerce en « régions économiques », constituant des établissements publics, dotés de la personnalité civile.

La délimitation des régions, leurs attributions, leur organisation et leur fonctionnement seraient réglés, précisait le décret-loi, par des textes ultérieurs (55).

(54) Cf. *Suprà*, p. 196.

(55) Un second décret-loi, de même date (14 Juin 1938), relatif aux finances locales, édicte également une mesure pararéionaliste, en autorisant des communes de départements limitrophes à se constituer en syndicats pour la perception des droits d'octroi.



## LE DÉCRET DU 28 SEPTEMBRE 1938

Le décret-loi du 14 Juin n'était donc que le précurseur d'une réforme plus vaste : le décret du 28 Septembre 1938, qui porte la signature de M. Gentin, ministre du Commerce, définit la nouvelle organisation des régions économiques.

Pour l'exposé de ce texte important, il nous a paru logique de suivre le même plan que nous adopterons, au chapitre suivant (56), lors de l'étude de la région telle que nous la concevons.

I. — *Création et délimitation des régions* (57)

C'est par décret du ministre du Commerce, pris en application du décret-loi du 14 Juin 1938, modifiant la loi du 9 Avril 1898 (article 1) et abrogeant tous les textes antérieurs ou contraires (article 10) que sont constituées les nouvelles régions économiques.

Ces régions n'ont donc rien de commun avec les « groupements économiques régionaux » de M. Clémentel (58). Au nombre de dix-neuf, elles se composent, chacune, d'un certain nombre de Chambres de Commerce, groupées autour d'un « centre administratif », qui leur sert de capitale (59).

Ainsi, les frontières de chaque région sont nettement délimitées. Toutefois, après approbation du ministre du Commerce (article 1, alinéa 21) « toute chambre de commerce pourra également faire partie d'une ou plusieurs régions limitrophes de celle à laquelle appartient sa circonscription, à condition de s'entendre avec ladite ou lesdites régions sur le montant de la cotisation qu'elle devra verser pour être admise à nommer un représentant au comité régional prévu à l'article 2 » (article 1, alinéa 20).

II. — *Organisation de la région*

1. *Le personnel*. — C'est uniquement aux chambres de commerce, à leurs représentants ou mandataires qu'il est fait appel pour administrer la région. Aucune participation des chambres d'agriculture ou de métiers, de syndicats ou de notabilités de la région n'est envisagée à cet effet.

2. *Le Comité Régional*. — La région économique est administrée par un *Comité Régional*, composé comme suit :

« 1° chacune des chambres de commerce dont la circonscription est comprise dans la région économique est représentée par

(56) Cf. *Infra*, pp. 245 sqq.

(57) Les articles cités entre parenthèses sont ceux du Décret du 28 septembre 1938.

(58) Comparer la carte des nouvelles régions, page suivante, avec celle des groupements Clémentel. *Supra*, p. 195.

(59) Seul, le centre administratif de la 16<sup>e</sup> région (Franche-Comté-Alsace) n'est pas encore désigné.

## LES REGIONS ECONOMIQUES GENTIN

(Décret du 28 Septembre 1938)



## LEGENDE

-  Limite de Région
-  Limite de département
-  Centre administratif régional
-  Chambre de Commerce

son président et par un membre de la chambre de commerce désigné en séance régulière ;

« 2° celles des chambres de commerce dont la circonscription comprend plus de 10.000 contribuables inscrits à la cédule de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, délègueront, en dehors de leur président et du membre désigné par elles, autant de mandataires qu'elles comptent de fois 10.000 contribuables dans leur circonscription. Toute fraction en plus d'une dizaine de mille donnera droit à un mandataire si elle dépasse le chiffre de 5.000. Toutefois, le nombre de représentants que pourra avoir une chambre de commerce au Comité régional est limité à dix. Les mandataires seront choisis parmi les membres élus des chambres de commerce ;

« 3° les chambres de commerce ayant été admises à faire partie également d'une région limitrophe... seront représentées au comité régional de ladite région limitrophe, soit par leur président, soit par un de leurs membres élus ; elles désigneront, à cet effet, un représentant qui, en cas d'absence, pourra être remplacé par un autre membre élu de la chambre de commerce ».

Tous les membres dont il s'agit sont élus pour six ans, renouvelables par tiers tous les deux ans et rééligibles (article 2). Leurs fonctions sont gratuites (article 3, alinéa 3).

Le Comité régional nomme, parmi ses membres, à la majorité absolue, pour un an, avec possibilité de rééligibilité, un président, un ou plusieurs vice-présidents, un secrétaire et un trésorier qui constituent le *bureau* (article 3, alinéa 1).

Le Comité régional nomme, également, un *secrétaire général* de la région économique. « Cette nomination est soumise à l'homologation du ministre du Commerce qui remet à ce secrétaire général une lettre de service, l'accréditant auprès des diverses administrations publiques » (article 3, alinéa 5).

Les réunions du comité régional se tiennent, en principe, au centre administratif de la région, mais elles peuvent avoir lieu au siège de l'une quelconque des chambres de commerce régionales (article 4, alinéa 4). Ces réunions se déroulent « au moins tous les trois mois et, en outre », chaque fois que le président le décide ou bien lorsque le ministre du Commerce ou le tiers, au moins, des membres du comité régional le demandent (article 5, alinéas 1 et 2).

Dans l'intervalle des sessions, le comité régional est représenté par une *commission permanente*, composée du bureau et, si le comité le juge nécessaire, d'un certain nombre de membres désignés par lui (article 5, alinéa 3).

3. *Les représentants de l'Etat*. — Le gouvernement a accès aux comités régionaux de plusieurs manières.

Tout d'abord, les préfets ou leurs représentants et les sous-préfets des départements compris dans la région économique ont entrée au comité régional avec voix consultative (article 3, alinéa 4).

De plus, « le ministre du Commerce chargera un haut fonctionnaire de l'administration centrale de la mission d'assurer la

coordination des efforts et la liaison permanente entre l'administration centrale et les régions » (article 3, alinéa 6). Ce « haut fonctionnaire » dont les pouvoirs sont mal définis et dont le pouvoir pourrait être considérable à entrée, avec voix consultative, au comité régional (article 3, alinéa 6).

4. *Le budget régional.* — En principe, les règles qui régissent le budget des chambres de commerce sont applicables aux régions économiques (article 8).

Leur budget est préparé, dans les trois premiers mois de chaque année, par le comité régional (60) qui présente directement, et en même temps, au ministre le budget de l'année précédente.

Les recettes du budget régional comprennent :

1° l'inscription d'office par le ministre du Commerce à son budget général ou à ses budgets spéciaux de certaines dépenses de la région, laissées à son appréciation (article 7, alinéa 3) ;

2° les « ressources propres » de la région : intérêts des fonds placés, arrérages des dons et legs, reliquat de l'exercice précédent, prélèvement sur le fonds de réserve, montant des subventions, etc... (article 7, alinéa 4) ;

3° les contributions obligatoires de chaque chambre de commerce de la région. Ces parts contributives sont fixées « à concurrence de moitié au prorata du montant global, pour l'année précédente, des principaux fictifs de l'imposition des patentes intéressant les communes de leurs circonscriptions respectives d'une part, et, pour l'autre moitié, au prorata du produit total de l'imposition additionnelle qu'elles ont été autorisées à percevoir pour le même exercice » (article 3, alinéa 5).

Ces parts contributives sont couvertes soit au moyen des disponibilités du budget ou du fonds de réserve des chambres de commerce, soit à l'aide de l'imposition additionnelle à la patente qu'elles perçoivent (61). S'il était besoin de centimes additionnels ceux-ci devraient être autorisés par décision du ministre du Commerce, rendue sur avis conforme du Ministre des Finances (article 7, alinéa 7).

C'est le président du comité régional qui dirige la répartition et notifie aux chambres de commerce le montant de la contribution qui devra figurer sur leur projet de budget respectif (article 7, alinéa 11).

### III. — *Le domaine d'activité de la région*

Le décret du 28 Septembre 1938 qui semble craindre que la région puisse être tentée de s'attacher à des problèmes trop res-

(60) Vraisemblablement, par sa *commission des finances*, dont l'article 9 du décret annonce qu'elle fera l'objet d'une circulaire ultérieure.

(61) Cette source de recettes était, déjà, prévue par l'article 21 de la loi du 9 Avril 1898 sur les chambres de commerce. Par contre, les articles 22 à 25 de cette loi qui autorisent les emprunts, ne sont pas reproduits par le Décret. Les emprunts, autorisés pour les chambres de commerce, seraient-ils interdits aux régions ?



treints ou de se substituer à l'une des chambres de commerce qui la composent a édicté, dans son article 4, une curieuse disposition qu'on ne peut expliquer autrement : « La compétence du comité régional ne s'étend qu'aux questions intéressant, au moins, les circonscriptions de deux des chambres de commerce agrégées à la région ».

Cette réserve étant faite, de quoi va pouvoir s'occuper le comité régional ? que sera l'activité des régions économiques ?

« Les régions économiques — dit l'article 6 — représentent, auprès des pouvoirs publics, les organes consultatifs des intérêts régionaux du commerce et de l'industrie. Elles donnent notamment au Gouvernement les avis et les renseignements qui leur sont demandés sur les questions industrielles et commerciales et présentent leurs vues sur les moyens de développer la vie économique, notamment en ce qui concerne leur circonscription (62).

« Elles assurent la liaison entre les chambres de commerce qui les constituent et la coordination des efforts et des moyens de ces compagnies en vue de la réalisation d'entreprises d'intérêt régional ou public (63).

« Elles peuvent être chargées par le ministre du Commerce de la préparation de la mobilisation économique ».

Jusqu'à présent, le décret n'a édicté, pour les régions, que des obligations. Voici les « pouvoirs » qui leur sont, cependant, dévolus :

« Elles peuvent, en outre, être autorisées à fonder et administrer, dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article 14 de la loi du 9 Avril 1898... tous établissements à usage du commerce ou de l'industrie intéressant la région » (article 6, alinéa 5). Ces établissements sont ainsi définis par l'article 14 de la loi de 1898 : « magasins généraux, salles de vente publiques, entrepôts, bancs d'épreuve pour les armes, bureaux de conditionnement et titrages, expositions permanentes et musées commerciaux, écoles de commerce, écoles professionnelles, cours pour la propagation des connaissances industrielles et commerciales ».

Enfin, « les régions économiques peuvent être déclarées concessionnaires de travaux publics ou chargées de services publics, dans les mêmes conditions que les chambres de commerce (64). La concession peut se rapporter non seulement à des travaux entrepris par l'Etat, mais aussi à ceux qui sont à la charge des départements, des communes ou des associations syndicales ».

\*

Telle est l'organisation des nouvelles régions économiques.

Il est trop tôt pour porter un jugement définitif sur un texte

(62) Les articles 11, 12 et 13 de la loi du 9 Avril 1898 s'expriment de la même manière en ce qui concerne les chambres de commerce. Il y avait même (art. 12) une liste de cas dans lesquels le gouvernement devait *obligatoirement* consulter les chambres de commerce ; on ne trouve rien de tel ici...

(63) Un rôle de liaison entre les commerçants était, de même, dévolu aux chambres de commerce par l'article 18 de la loi de 1898.

(64) Cf. Art. 15 de la loi du 9 Avril 1898.

dont on peut seulement regretter qu'il apparaisse comme un peu hâtif et incomplet.

D'ores et déjà, nous pouvons adresser aux « régions Gentin » le même reproche que nous formulions à l'encontre des « régions Clémentel » (65).

Sans doute, les régions auront, désormais, la personnalité civile ; leur existence est assurée par un décret, plus solide qu'un arrêté ; leurs frontières sont fixées. Ce sont là trois éléments de supériorité sur la réalisation de guerre de M. Clémentel.

Mais les critiques principales restent les mêmes : les régions n'ont pas de pouvoirs, pas d'argent, elles reposent sur une base fausse.

Le décret Gentin s'est borné à donner aux régions qu'il crée les pouvoirs que la loi de 1898 — trente ans plus tôt ! — accordait aux chambres de commerce. Désormais, donc, on demandera aux régions leur avis ; reste à espérer qu'on voudra bien en tenir compte...

Quant à la puissance financière des régions, elle ne sera guère accrue du fait que la contribution des chambres de commerce sera obligatoire. L'obligation de la contribution n'ajoutera rien à son importance ; elle portera atteinte, par contre, à l'indépendance de la région, assujettie, de plus en plus, aux éléments exclusivement commerciaux qui la feront vivre.

C'est, toujours, la même erreur à la base de la réforme. Quelle autorité veut-on que puisse avoir, sur son territoire, un groupement qui, parlant au nom des seuls commerçants, n'intéresse ni les agriculteurs, ni les industriels, ni les ouvriers, ni les fonctionnaires, ni les membres des professions libérales ? Nécessité pratique, au départ de la réforme Clémentel (réforme de guerre, ne l'oublions pas) dira-t-on ? Peut-être, mais depuis ?

Ou bien la région économique prétend ne s'intéresser qu'aux seuls commerçants et alors les chambres de commerce suffisaient à cette tâche. Ou bien elle prétend représenter vraiment toutes les activités régionales et, en ce cas, elle se trompe lourdement et doit céder la place aux vraies régions : stables, riches, puissantes, dont nous nous efforcerons de dresser bientôt le tableau.

#### IV

#### CONCLUSION

A la longue liste des services publics qui fonctionnent dans un cadre supradépartemental, il faudrait ajouter, pour être complet : 31 circonscriptions du Génie Rural, 16 centres de prophylaxie des maladies vénériennes, 15 brigades de police mobile, 14 arrondis-

(65) Cf. *Suprà*, pp. 196 sqq.

sements minéralogiques, 12 régions de la répression des fraudes, 11 ressorts des tribunaux militaires, 10 légions de garde mobiles, 10 circonscriptions de vérification des poids et mesures, 10 circonscriptions de contrôle des marques de fabrique, etc...

Nous pouvons donc dire, sans exagérer, que la plupart des services publics ont abandonné le département et que la clause régionaliste est devenue « de style » dans la plupart des lois contemporaines.

Mais alors, que penser d'un Etat dont la Justice, l'Armée, l'Instruction Publique, les Cultes, l'Agriculture, le Commerce, les Travaux Publics, les P.T.T., le Travail, les Voies de Communication, le Tourisme et le Syndicalisme sont organisés régionalement et qui s'obstine à ne pas le voir, qui refuse d'entériner son organisation générale économique et sociale, qui renonce même à un simple effort de coordination, uniquement parce qu'il y a cent cinquante ans des ancêtres bien intentionnés ont fondé son organisation administrative sur des cloisons, à travers lesquelles l'air n'arrive plus, mais à l'intérieur desquelles il préfère mourir asphyxié, plutôt que de respirer librement au risque de les abattre ?

Pourrait-on prétendre que cette nation a le droit de brandir — elle ne s'en prive guère ! — le drapeau du Progrès ?

Ne dirait-on pas, plus justement, qu'un Etat auquel la guerre n'a rien appris, qui croupit dans les cadres administratifs du temps des diligences ne peut, vraiment, se prétendre moderne ?

Il suffit de si peu de choses, si l'on veut rester dans les limites du régionalisme raisonnable ! Dans l'atelier législatif — c'est un atelier plus qu'un arsenal — nous trouvons les outils nécessaires pour percer ces cloisons insalubres et renverser les murs croulants des vieilles divisions. Donnons de l'air à notre Pays : il n'en a jamais tant eu besoin !

## APPENDICE

---

### I

#### Y-A-T-IL UNE REGION DE PARIS ?

Dans leur aversion contre la centralisation, les régionalistes et décentralisateurs, reportant sur la ville-centre par excellence l'animosité qu'ils avaient contre les organismes centralisateurs qui y siégeaient, ont souvent contesté qu'il y ait une région parisienne. Il y a Paris-Ville, disent-ils, et Paris-Banlieue qui est encore Paris ; mais autour de Paris, les environs de la capitale et les villes qui s'y trouvent ne sont que des satellites, sans vie propre, dont l'agriculture est inexistante, dont le commerce et l'industrie ne vivent qu'à Paris et que de Paris. Il faut ajouter à toutes ces considérations que la région de Paris groupe au moins 6 millions d'habitants (1/7<sup>e</sup> de la France) et que le moindre grondement de la capitale ébranle le Pays tout entier.

Les régions Clémentel avaient comme sanctionné cette manière de voir : la 15<sup>e</sup> région comprenait Paris-Ville et la 16<sup>e</sup> région dont dépendent les Chambres de Commerce de Chartres, Corbeil, Versailles, Meaux, Sens, Melun et Auxerre, avait également Paris pour capitale.

Il n'en reste pas moins exact que dépendent de Paris deux régions totalement différentes : la petite banlieue, d'une part qui n'est que le plus-grand-Paris ; la grande banlieue et la très grande banlieue d'autre part qui constituent, en somme, la campagne et la province de Paris : l'Ile-de-France. Les habitants peuvent, à peu de chose près, entrer dans cette classification : le parisien pur n'est qu'une exception et, selon le mot de Danton à l'Assemblée Constituante le 10 Novembre 1790 (1), la capitale « se compose de citoyens qui appartiennent aux 83 départements », le plus souvent, d'ailleurs, parce qu'ils en viennent ! Quant aux habitants de l'Ile-de-France, ils ont, au contraire, un type bien défini, des coutumes particulières et même un accent, tout comme les fils de n'importe quelle autre province française. S'il est excessif de prétendre que la province commence à la porte de la Villette, il n'est pas moins exagéré de méconnaître les noms des « pays » de Valois, de Parisis, de la sénéchaussée de Pontoise, tout proches de

(1) Pétition, présentée par Danton, au nom des 48 sections de Paris, Bu-chez et Roux, VIII, 25.



Paris ; il serait, en tout cas, injuste de refuser le caractère régional au Vexin, au Chartrain, par exemple, sous prétexte que ces pays relèvent de Paris ! Paris n'a pas tué les campagnes qui l'entourent ; elles sont restées typiques et vivantes. Il y a bien une région de Paris (2).

Il y a même des régionalistes parisiens ! A l'occasion des élections municipales de Mai 1935, l'Association régionaliste de l'Ile-de-France avait soumis à tous les candidats un programme réclamant « la constitution d'un Conseil de l'Ile-de-France, formé par les conseillers généraux de la banlieue et de la grande banlieue et des représentants de Paris, chargé de « diriger les affaires de la « région, d'assurer sa défense et de porter remède à la grave situation financière des communes ». C'est là, en effet, la question essentielle : le budget parisien, déficitaire de 505 millions en 1936, de plus d'un milliard en 1937 est comblé, généralement, par des emprunts et par des subventions de l'Etat. M. Vincent-Auriol, alors ministre des finances, avait promis qu'en 1937 l'Etat prendrait à sa charge 500 millions ; il était d'ailleurs forcé de reconnaître qu'un tel procédé « n'aboutira qu'à déplacer nominalement la charge et que c'est toujours le contribuable qui paiera » (3). Voilà où mène en effet, le régime administratif bâtarde de la capitale. La constitution d'une grande région parisienne décongestionnerait financièrement Paris (4), comme la loi Loucheur l'a fait au point de vue habitation ; elle permettrait, tout comme pour les autres régions françaises, d'aérer, de fortifier, de développer l'activité de Paris et de ses environs.

Il existe, d'ailleurs, officiellement, deux régions de Paris.

La première est une région d'urbanisme. En Mars 1928, M. Sarraut avait constitué un « Comité supérieur d'aménagement de la région parisienne » dont les travaux ont abouti à la loi du 14 Mai 1932 qui — parallèle à celle, de même date, qui crée les régions d'urbanisme — institue, elle aussi, une région parisienne d'urbanisme sur le même modèle que les autres régions urbanistiques. Prévoyant toutefois les conflits, plus aigus qu'ailleurs, qui pourraient survenir entre les départements de Seine, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise et Oise, le Comité supérieur — dont les 86 membres sont soumis à l'autorité du ministre de l'Intérieur (5) — a été deux fois remanié. Le Décret du 7 Septembre 1936 a ajouté aux membres déjà nommés (sénateurs, députés, conseillers généraux et municipaux, préfets et fonctionnaires) le secrétaire général de la C.G.T. et l'inspecteur général de la défense aérienne et créé une commission exécutive, délégation permanente de ce Comité. Enfin, le Décret du 30 Juillet 1937 a créé un comité de coordination des transports de la région parisienne.

(2) Cf. D'ailleurs, dans l'intéressante collection d'atlas régionaux Megglé celui qui est consacré à la région de Paris.

(3) Dans le *Front Économique*, 15 Janvier 1937.

(4) Cf. L'article de M. FIANCETTE, dans *l'Europe Nouvelle*, n° du 8 Juin 1929.

(5) Cf. L. VAILLAT : *Les issues de Paris*, (*Le Temps*, 15 Juin 1932).

La seconde région de Paris est la 15<sup>e</sup> région économique créée par M. Gentin (cf. *Suprà*, la carte de la page 211). Elle est composée des Chambres de Commerce de Paris, Auxerre, Chartres, Corbeil, Versailles, Meaux, Melun, Sens et Troyes.

Mais ce ne sont là que des organismes à pouvoirs et domaine d'action limités. Il manque à la région de Paris l'organisation régionale dont elle a besoin, plus que toutes les autres régions de France (6).

## II

### LE REGIONALISME COLONIAL

L'idée de régions coloniales est ancienne. Richelieu, déjà comptait sur l'esprit colonisateur des provinces maritimes françaises pour arriver à l' « union que celles-ci pourront réaliser avec les provinces d'outre-mer », afin qu'elles puissent, au-delà des océans, selon le joli mot de Montchrestien, « provigner de nouvelles France ».

Or, il existe, bel et bien, trois régions coloniales :

1°. — L'Algérie, depuis les décrets des 29 Mars 1871 et 23 Août 1878, après avoir connu l'étroite tutelle des bureaux de Paris, possède la personnalité civile et l'autonomie financière, de fortes attributions et un budget spécial (Loi du 19 Décembre 1900). Cette grande personne morale, dirigée par son Gouvernement Général, assisté d'un Conseil du Gouvernement et d'un Conseil suprême de gouvernement, se superpose aux trois départements qui la composent, à leurs préfets, sous-préfets et conseillers généraux.

2°. — Un décret du 21 Octobre 1924 a créé le « Territoire de Dakar et dépendances », formé des communes très étendues de Dakar et Gorée.

3°. — Un décret du 27 Avril 1931 a créé la « Région Saïgon-Cholon-Giadinh », administrée par une collaboration élue franco-indigène.

Il ne faut pas s'illusionner sur ce régionalisme colonial, tout à fait particulier et qui trouve dans la quasi-impossibilité de décentralisation financière (7) un obstacle très sérieux. Cependant et déjà, nous y trouvons une leçon : l'idée de créer, à notre époque et dans des pays mal reliés par les voies de communication, des cadres administratifs assez vastes ; l'idée aussi de ne pas s'isoler de l'administré, fût-il indigène ; le respect, dans la mesure du possible, de ses coutumes et traditions (8).

(6) Sur toute cette question, cf. : H. PUGET : *Le problème administratif*, dans *l'Europe Nouvelle* (8 Juin 1929) ; F. LATOUR : *Le Grand Paris*, 1930 et *Aménagements du Grand Paris*, dans la *Revue politique et parlementaire*, 1931, t. 149 ; A. MORIZET : *Esquisse de la politique du Grand Paris*, dans la *Revue politique et parlementaire*, 1932, t. 153.

(7) Cf. A. DARDENNE : *Les emprunts publics et le régime de la décentralisation financière dans les colonies*, Thèse, Lyon, 1908.

(8) Cf. M. LECLERC : *Régionalisme colonial*, dans *l'Action régionaliste* de Mars 1938.

Certains principes de vie sociale sont donc constants à travers l'espace. Il pourra y avoir, à côté d'un régionalisme métropolitain, un régionalisme adapté à l'Empire français « dont nos colonies et pays de protectorat sont, eux aussi, de vastes régions » (9). Évidemment, pour chaque colonie, un régionalisme spécial devra correspondre à l'état de développement culturel donné du territoire auquel il sera chargé de s'appliquer. Ce sera sans doute un travail utile pour nos administrateurs coloniaux que d'étudier minutieusement et de déterminer déjà les bases de ce régionalisme colonial de demain.

### III

#### LE REGIONALISME ET L'ALSACE

*« L'Alsace a refusé de confondre unité nationale et uniformité nationale. Elle n'a pas été antifranaïaise, mais antijacobine ».*

(R. POSTAL : *Explication de l'Alsace*).

Depuis le procès de Colmar, plus de dix années se sont écoulées et l'on pouvait espérer que le navrant débat alsacien ne s'ouvrirait plus jamais. Le décret-loi du 10 Octobre 1936, relatif à la prolongation de la scolarité en Alsace-Lorraine, a ramené quelques mois « difficiles » et, de nouveau, l'Alsace et la Lorraine ont « bougé ».

Nous n'avons pas la prétention d'étudier, en quelques pages, le problème alsacien. Des volumes entiers, très documentés, des spécialistes fort avertis ont traité la question jusqu'à l'épuiser.

Mais nous ne pouvons, pourtant, pas nous priver de l'un des arguments les plus émouvants et les plus directs en faveur de la cause régionaliste ! C'est le particularisme des deux provinces alsacienne et lorraine — le fait n'est pas contesté — qui les avait sauvées de la germanisation. Nous devons tenir compte de cinquante années passées sous les lois allemandes : il ne pouvait s'agir de réintégrer sans ménagement deux provinces assez autonomes sous le régime allemand — pourquoi craindre le mot, puisqu'il dépeint un état de fait alors existant ? — au milieu des 86 départements de notre France centralisée. Il eut pourtant été si simple d'ajouter, en 1919, deux régions aux vingt régions nouvellement créées ! Albert Thomas disait, la même année, qu'on avait là « la plus magnifique occasion de faire du régionalisme » et qu'il ne fallait pas la manquer.

Hélas, nous avons manqué l'expérience et cet échec nous coûte cher depuis. Les pages qui suivent et qui sont étayées de faits et de textes, simples et précis, n'ont pas d'autre but que de le faire voir.

(9) E. ROCHE, dans *La République*, n° du 12 Novembre 1934.

Le point de départ de la démocratie alsacienne, c'est le village organisé, puis la république urbaine (10). Même quand elle dépendait du Saint Empire, Strasbourg était « ville impériale » et, à ce titre, jouissait de beaucoup plus de libertés que n'importe quelle « bonne ville » de France ou d'ailleurs. Les alsaciens ont toujours eu une vie municipale très active, de sorte que toucher à cette vie municipale, c'est toucher à leur liberté. Lorsque fut dissous, en 1934, le conseil municipal de Haguenau — qui avait été, en 1164, la première ville impériale — l'indignation alsacienne ne fut pas feinte. En 1354, les dix villes impériales d'Alsace s'étaient unies en « décapole » et jusqu'à Louis XIV Strasbourg avait son service diplomatique.

En 1648, l'Alsace devint française. Mais Louis XIV s'empessa de lui conserver son organisation administrative et sa langue (jusqu'en 1870, l'alsacien ne fut jamais obligé de parler français) et s'abstint toujours de se mêler des affaires intérieures alsaciennes, suivant docilement, sur ce point, le mot d'ordre qu'un contrôleur général des Finances avait prononcé en Février 1700 : « Il ne faut point toucher aux affaires d'Alsace » (11). C'est ainsi, notamment, que l'Edit de Nantes n'y fut jamais appliqué et que les protestants alsaciens l'ignorèrent. Cette politique, intelligente et ouverte, fut telle que de cette province, française depuis soixante ans à peine et allemande pendant plus de dix siècles, Schmettau, ambassadeur du Roi de Prusse, écrivait en 1708 : « Les habitants de l'Alsace sont plus français que les parisiens ! » (12). Aussi, en 1789, les cahiers alsaciens furent-ils modérés : on n'y trouva pas de demandes de droits nouveaux ; seul ou presque, le clergé de Sélestat suggérait « que les villes et campagnes fussent réintégrées dans le droit de choisir les officiers municipaux ».

Le véritable esprit « autonomiste » n'a pris corps que près d'un siècle plus tard... aux élections protestataires de 1874 ! Il s'agissait, selon l'expression de l'abbé Wetterlé, « de rendre habitable pour les Alsaciens-Lorrains la maison où il ne dépendait pas d'eux d'habiter ». Le fait de la conquête allemande était là, récent et indiscutable ; il importait de se libérer d'une emprise qu'on ne se résignait pas à subir. Le meilleur moyen était de sortir de la condition de pays conquis et de prendre rang dans la Confédération, au même titre que la Bavière ou la Saxe, avec le droit de se gouverner soi-même et de choisir sa constitution. Cet autonomisme, dirigé contre l'Allemagne, l'Alsace-Lorraine ne l'obtint jamais, mais, désireux de s'attirer les bonnes grâces de sa conquête, le gouvernement allemand accorda, dès qu'il le put, aux Alsaciens-Lorrains sur leurs propres affaires « des droits que ne possèdent

(10) Cf. TOURNEUR-AUMONT : *L'Alsace et l'Alémanie* ; L. BATIFOL : *Les républiques alsaciennes*.

(11) Cf. R. REUSS : *Histoire d'Alsace*, 1934 (Le livre est dédié : « A la mémoire de nos trois fils, morts pour la Patrie, en sauvant la France et en délivrant l'Alsace-Lorraine »).

(12) Cité par L. THOMAS : *L'Alsace parle...* Bien que romancés, les renseignements que nous fournissent Erckmann-Chatrian sont symptomatiques à cet égard.



encore aujourd'hui ni le Breton, ni le Picard, ni le Champenois » (13).

Quoiqu'il en soit l'Alsace « a tenu » ; pendant quarante-quatre ans, son amour de la France est resté intact. En Novembre 1914, le généralissime Joffre entra à Thann ; il y prononçait un discours solennel, où il disait notamment : « La France vous apporte, avec les libertés qu'elle a toujours représentées, le respect de vos libertés à vous, des libertés alsaciennes, de vos traditions, de vos convictions, de vos mœurs » (14). Le 11 Février 1915, M. Poincaré, Président de la République, confirmait ces paroles à la mairie de Saint-Amarin. Quelques mois plus tard, à la tribune de la Chambre des Députés, défendant un projet régionaliste et évoquant le problème alsacien, M. Jean Hennessy remarquait : « Pourrions-nous appliquer sans danger aux provinces reconquises, à des populations non encore fondues dans l'unité nationale, jalouses de leur autonomie, un morcellement administratif et des règles administratives dont tous les inconvénients nous sont apparents ? Et la nécessité de donner aux populations redevenues françaises une certaine autonomie n'entraînerait-elle pas, immédiatement, l'obligation de faire bénéficier tous les français d'avantages analogues ? (15) ».

1918. La Victoire... Le 11 Novembre, au cours d'une poignante cérémonie à la Chambre des Députés, la voix de Paul Deschanel s'éleva. Frémissante, elle portait aux frères d'Alsace et de Lorraine l'accueil enthousiaste du Parlement français : « C'est toute la France, proclamait le Président de la Chambre, la France de tous les temps, notre ancienne France, comme celle de la Révolution et de la République triomphante qui, respectueuse de vos traditions, de vos coutumes, de vos libertés, de vos croyances, vous rapporte toute sa gloire ».

Le 14 Novembre 1918, le Maréchal Pétain s'adressait, en un Ordre du Jour, aux troupes françaises entrées en Alsace : « Prenons garde, leur disait-il, qu'arrachés à notre communauté, Alsaciens et Lorrains n'ont pu vivre de la même vie que nous. Quarante-sept ans de domination étrangère ont créé à nos frères séparés des conditions d'existence bien différentes des nôtres. La République Française entend reprendre, dans les pays qui lui reviennent, la tradition de libéralisme que nos pères y avaient établie. Que les coutumes et les traditions locales, que les croyances religieuses, que les intérêts économiques doivent être respectés, comment les Alsaciens et Lorrains pourraient-ils en douter quand ils sauront de quelle façon la France administre et gouverne, depuis quatre ans, les cantons alsaciens que, depuis 1914, elle a pu conquérir et occuper ! ».

\*

(13) R. POSTAL : *Explication de l'Alsace*, 1933.

(14) Cf. *Journal officiel*, 2 Décembre 1914.

(15) J. HENNESSY : *Réorganisation administrative...*, *op. cit.*

Cependant, immédiatement après la dispersion du Landtag alsacien, en Novembre 1918, un « Conseil National », nettement francophile, s'était formé sur ses débris. G. Clémenceau, alors président du Conseil, refusa de le reconnaître et n'accepta de recevoir ses membres qu'un à un. Premier contact, premier heurt... Les décrets des 15 et 20 Novembre 1918 créèrent un service général d'Alsace-Lorraine, siégeant à Paris, et déléguant dans chacun des trois départements un Commissaire de la République.

La loi du 17 Octobre 1919 réorganisa administrativement l'Alsace-Lorraine, en conservant les divisions allemandes, elles-mêmes calquées sur nos anciennes divisions de 1870. Les trois « bezirke » allemands : Ober-Elsass, Unter-Elsass et Lothringen redevinrent les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle ; les 23 « kreise » se transformèrent en autant d'arrondissements. Quelques mois auparavant (16), un Commissariat Général d'Alsace-Lorraine siégeant à Strasbourg et remplaçant les trois commissaires avait été créé et son premier titulaire, M. Millebrand, avait déclaré en Novembre 1919, lors du fameux discours de Ba-ta-clan : « Nous avons beaucoup à apprendre de l'Alsace-Lorraine, notamment au point de vue de la gestion sur place des intérêts locaux et régionaux. Elle peut nous donner des modèles qui, je l'espère, seront bientôt suivis par la France entière ».

Ce fut, hélas, le contraire qui se passa : en un clin d'œil, sous prétexte d'assimilation, une nuée de fonctionnaires français, venus de l'intérieur, remplaça, en Alsace, les fonctionnaires alsaciens auxquels on imputait à crime d'avoir administré leur pays sous le régime allemand !

L'ironie et l'esprit critique alsacien, qu'on applaudissait tant, avant-guerre, lorsque Hansi nous narrait les aventures de Von Forstner, se retournèrent contre nous, mêlés d'amertume. « Ni la France n'a retrouvé l'Alsace, ni l'Alsace n'a retrouvé la France telles qu'elles s'étaient quittées, remarque le Chanoine Müller (17). Ce ne sont point deux ou trois départements qui sont venus s'ajouter à d'autres entités administratives, c'est l'âme vivante et vibrante d'une province qui est revenue à la France, l'âme d'une Alsace devenue plus consciente de sa personnalité qu'elle avait appris à défendre contre toutes les tentatives d'oppression, fortifiée dans la lutte, jalouse de ses libertés conquises, s'habituant à prendre elle-même en mains le soin des affaires ».

C'est dans une telle région, contrariée par cinq années de mauladresses, que se déclancha, en 1924, la formidable machine de guerre des « lois laïques ». Ne prenons pas parti ici — ce n'en est ni le lieu, ni le cadre — dans cette querelle d'ordre politique ; mais il n'est pas homme de bonne foi, quelles que soient, par ailleurs, ses opinions sur le fond du débat, qui ne reconnaisse aujourd'hui que la mesure était inopportune, mal présentée et trop brutalement amenée.

(16) Décret du 21 Mars et Loi du 15 Octobre 1919.

(17) Préface à *Explication de l'Alsace*, op. cit.

L'autonomisme, à l'état latent depuis quelques années, reparut soudain, d'autant plus fort qu'il soulignait que la France manquait à sa parole et attaquait la liberté religieuse (à laquelle l'Alsacien, quelle que soit sa confession, est profondément attaché) et que sa théorie de « libération de la tyrannie administrative française » semblait désormais revêtir une apparence de fondement.

Et pourtant ces autonomistes n'avaient pas toujours été anti-français. L'U.P.R.A. (Union Populaire Républicaine d'Alsace), présentée généralement comme autonomiste-séparatiste, disait d'elle-même, dans sa déclaration — programme du 9 Avril 1919 — : « l'UPRA entend être un parti national français, réunissant, dans un but d'union et de concorde, tous les éléments patriotiques de la population, afin de travailler à la réalisation d'une politique procurant à notre patrie dans le monde la situation qui lui revient de droit, d'après son glorieux passé ». Au Procès de Colmar, les inculpés ont fait ressortir, non sans sarcasme, que ceux-là même qui les accusaient d'antipatriotisme, tels MM. Weill et Peirottes, députés socialistes français en 1924, étaient, en 1912, députés social-démocrates au Reichstag allemand, alors qu'à la même époque, les soi-disant autonomistes étaient dans les prisons allemandes pour crime de patriotisme français ! Et Rossé — qui ne se faisait pas faute d'invoquer MM. Paul Boncour, Hennessy et Maurras — remarquait assez finement : « Minorité nationale n'a jamais voulu dire : minorité antinationale ».

« Comment, en un vil plomb, l'or pur s'est-il changé ? ». Ce n'est pas à nous de conclure et nous pensons, d'ailleurs, que les faits concluent d'eux-mêmes. Quoiqu'il en soit, le Procès de Colmar s'est terminé aux cris de « Vive la France ! », poussés, d'un même cœur et d'une même voix, par l'accusation et les inculpés. Tout semblait calmé. Aux offres de l'Allemagne (démarche faite par le Comte Westarp, au nom de M. Streseman (18), l'UPRA répondait publiquement, le 14 Mars 1927, par l'organe de son journal *l'Elsaesser* : « Nous repoussons unanimement toute intrusion allemande dans nos affaires : les questions alsaciennes sont des questions purement françaises ; elles ne regardent que la France et les Français ».

Les Alsaciens n'en abandonnaient pas, pour autant, toute idée d'organisation régionale. Férés des idées municipales, un certain nombre d'entre eux se réunirent, le 24 Novembre 1929, à Sélestat, afin d'y jeter les bases d'une assemblée permanente de communes (« Gemeindetag »), appelée « Assemblée des communes d'Alsace-Lorraine », destinée « à conserver et à perfectionner l'organisation autonome » (article 1<sup>er</sup> du projet) et « à prendre position concernant tous les projets de lois, arrêtés, mesures concernant les communes » (article 3). Les journaux alsaciens antiautonomistes (*Le Messager d'Alsace*, le *Journal d'Alsace-Lorraine*) attaquèrent l'idée d'une telle assemblée qu'ils appelèrent « Parlement régional »,

(18) Cf. L. THOMAS : *op. cit.*



parce que l'un des articles du projet spécifiait qu' « aucune question importante, intéressant la vie communale d'Alsace-Lorraine » ne devrait être réglée sans que l'assemblée ait donné son avis au gouvernement et au Parlement. Le débat s'engagea à la Chambre des Députés, le 12 Décembre 1929, sur cet article et le sous-secrétaire d'Etat, chargé des affaires d'Alsace-Lorraine, M. Marcel Héraud, déclara très nettement qu'une telle assemblée était nulle « tant sous l'empire du droit allemand que sous l'empire des dispositions du droit français ». L'assemblée des communes n'insista pas : elle avait vécu.

En Juin 1931, quelques députés autonomistes, mais aussi des députés démocrates populaires et le sénateur Müller rédigeaient à Strasbourg un projet de constitution alsacienne dans le cadre français. L'Alsace seule (Haut-Rhin et Bas-Rhin) formerait une région, gouvernée par un administrateur nommé par décret. Une assemblée régionale, remplaçant les conseils généraux, administrerait la région qui nommerait ses juges, ses fonctionnaires et gérerait ses hôpitaux, ses écoles, ses chemins de fer, à l'aide d'un budget particulier (19). Ce projet légèrement modifié a été déposé à la Chambre en 1934 (20) ; il est souhaité, dans l'exposé des motifs, « une orientation de la législation française vers l'organisation régionale de toutes les provinces françaises ». Parlant de ce projet, M. Michel Walter, président du Conseil Général du Bas-Rhin, remarquait, en Janvier 1935 : « Il faut combattre l'opinion erronée qui fait du mot régional un synonyme d'antinational. Le cadre d'un département, administré de Paris, est trop restreint ; le cadre de la région, voilà la bonne formule qui peut et devrait être appliquée à l'Alsace peut-être mieux encore qu'à toute autre province de France ».

La discussion allait reprendre en Octobre 1935. Le ministère Laval supprima, par mesure d'économie, la Direction générale des services d'Alsace-Lorraine qui, depuis la loi du 24 Juillet 1925, remplaçait le Commissaire général et qui, sous l'autorité directe du Président du Conseil, servait de liaison entre Paris, Metz et Strasbourg. La question fut débattue à la session d'automne des conseils généraux intéressés. Le Conseil général de la Moselle demanda, purement et simplement, le rétablissement de cette Direction générale. Celui du Bas-Rhin vit s'engager une discussion générale au cours de laquelle tous les partis demandèrent une administration régionale, les plus modérés, par l'organe de M. Oberkirch, sollicitèrent une réforme régionale s'étendant « à toute la France ». Le Préfet, M. Roblot, déclara qu'il avait eu, un instant, l'idée de se retirer, croyant à un débat politique, mais il ajouta aussitôt : « Or, j'ai estimé d'abord qu'une discussion sur le régionalisme ne relève pas du domaine politique... Et pourquoi éprouverais-je de l'embarras en vous disant que je souhaite, comme vous, la réalisation de ce projet dans le cadre de tout le

(19) Cf. *Le Temps*, du 27 Juin 1931.

(20) Chambre des Députés, *Doc. parl.* 1934, n° 3.491.



Pays (21) ? ». Le vœu d'un régionalisme général fut, alors, adopté à l'unanimité. Les choses tournèrent moins bien au Conseil général du Haut-Rhin : le préfet posa la question préalable et, celle-ci ayant été repoussée, il quitta la salle dans une atmosphère orangée. Cette histoire nous apprend qu'on devrait enseigner le régionalisme aux préfets...

En Juin 1936, M. Léon Blum rétablit la Direction générale que M. Laval avait supprimée. L'Elz, organe autonomiste, demanda, aussitôt, sa transformation en un Conseil Régional siégeant à Strasbourg. Le 26 Juin 1936, la Commission d'Alsace-Lorraine de la Chambre décida, par 9 voix contre 3, de demander le transfert de cette direction à Strasbourg. Le 10 Juillet 1936, la Chambre maintint le siège à Paris après une violente discussion (22). Au Sénat, M. Caillaux stigmatisa le régionalisme « qui pourrait conduire à dissocier la patrie française » ; le général Stuhl, au nom de la Moselle, déclara que, faute de Metz, il préférerait Paris à Strasbourg. Enfin, M. Caillaux obtint une dernière satisfaction : on débaptisa la Direction des Services d'Alsace-Lorraine en « Direction générale des services du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle » (séance du 8 Août 1936) (23).

Enfin — « last but not least ? » — un décret-loi du 10 Octobre 1936 décida de prolonger d'un an la scolarité en Alsace-Lorraine, par rapport à la France. Ce texte devait déclencher un « tolle » presque comparable à l'introduction des lois laïques en 1924. La raison officiellement donnée par le gouvernement était que les jeunes alsaciens et lorrains, occupant à l'enseignement religieux un certain nombre d'heures de classe par semaine, avaient besoin d'une année de scolarité supplémentaire pour compléter leur instruction, notamment en langue française. Les populations interprétèrent cette mesure comme un conflit cherché entre leur religion et la langue française, entre leur foi et leur patriotisme et protestèrent unanimement. Le gouvernement proposa alors une transaction pire que le décret lui-même et que tous rejetèrent : si l'Alsace-Lorraine voulait voir rapporter ce décret, qu'elle renoncât à l'enseignement religieux à l'école !

Dans ce pays concordataire, l'enseignement religieux scolaire est une des prérogatives auxquelles les habitants tiennent le plus. Deux réunions extrêmement importantes et sur lesquelles l'attention n'a pas été suffisamment attirée eurent lieu, aussitôt : à Metz, le 13 Février 1937 ; à Strasbourg, le 15 Mai. Elles groupèrent (à l'exception des socialistes et communistes) tous les sénateurs, tous les députés, tous les conseillers généraux, tous les présidents des Chambres de Commerce, d'Agriculture et de Métiers des trois départements. A Strasbourg, M. Michel Walter, député et président du Conseil Général du Haut-Rhin et de cette assemblée extraordinaire, déclara : « Dans cette salle historique, ancien bâtiment

(21) Cf. *Bulletin mensuel du Comité alsacien d'études et d'information*, n° 10, 10 Décembre 1935.

(22) Cf. *Journal Officiel*, 11 Juillet 1936, pp. 1912 sqq.

(23) Cf. *L'Alsace Française*, N° 7, 8 et 9, Juillet-Août-Septembre 1936.

du Landtag, notre solidarité est aussi indestructible que nos cathédrales. Le temps qui n'a rien pu faire contre elles ne viendra pas à bout de nous, car nous sommes convaincus que notre devoir est notre loi ». Sur la proposition de M. Dahlet, député de Saverne, l'Assemblée adressa au Peuple français un manifeste taxant d'illégalité le décret du 10 Octobre 1936.

Fort heureusement, le cabinet Chaulemps, successeur du ministère Blum, résolut de ne pas appliquer ce texte. Par arrêt du 3 Décembre 1937, le Conseil d'Etat a annulé le décret du 10 Octobre 1936. La voix de l'Alsace a été entendue...

\*

Ainsi, il faut avoir le courage de le reconnaître, le malentendu continue. En Alsace-Lorraine, la politique française, depuis la guerre, a été composée d'erreurs de détail, à chaque instant multipliées par des fonctionnaires d'autant plus affolés qu'ils ne comprennent pas grand chose au pays qu'ils sont chargés d'administrer. Voilà, surtout, ce que nous reprochent les alsaciens.

Dans un livre fort vivant, intitulé l'« Alsace parle », M. Louis Thomas a recueilli leurs plaintes ou leurs explications. Écoutons, rapidement, les plus typiques d'entre elles. C'est un conseiller général qui écrit : « Sonnez la cloche d'Alsace aux clochers de Paris ! ». C'est un général qui déplore qu'on n'ait même pas traité « son » Alsace comme une colonie et qu'on n'y ait point envoyé le lorrain Lyautey comme gouverneur et qui ajoute : « Nous n'avons plus le choix qu'entre regretter les allemands ou envier les marocains ». C'est un vieil alsacien qui remarque : « C'est bien dur d'être battu par sa mère, au moment où on vient de la retrouver ». C'est un sénateur qui conseille : « Au lieu de vouloir faire l'Alsace à l'image de la France, que n'a-t-on accommodé le régionalisme alsacien à toutes les provinces françaises ? Il n'y a pas assez de grands préfets en France pour en avoir un dans tous les départements, alors, mettez les bons préfets dans les capitales provinciales et faites des autres des sous-fifres, ce qu'ils sont déjà. N'oubliez pas que Strasbourg est, peut-être, l'unique ville de France à avoir élevé une statue à un préfet. Qu'avait fait ce Lezay-Marnésia pour qu'on le statue de la sorte ? Il avait fichu la paix aux gens, fait de la bonne administration ! ».

Enfin, Paul Appel, dans ses « Souvenirs d'un Alsacien » (1923) n'écrit-il pas : « Nous pensions après la guerre que la centralisation de la France diminuerait, qu'une certaine administration provinciale naitrait, qu'il y aurait une Bretagne, une Franche-Comté, une Bourgogne, comme une Alsace et une Lorraine ? ».

A travers tous ces faits, toutes ces phrases, une idée revient comme un « leit-motiv » : régionalisme. Ce que l'Alsace attendait de nous, ce que nous n'avons pas su lui donner, c'est le régionalisme. « En Alsace, écrit M. Thomas (24), le régionalisme est une

tradition qu'acceptèrent les Rois qui firent l'union de l'Alsace et de la France. Tous les alsaciens ou presque sont régionalistes d'esprit et l'unique différence qu'il y ait entre eux, c'est que les uns sont des régionalistes non-combattifs et les autres des régionalistes actifs. Le gouvernement et les préfets ont livré bataille aux régionalistes actifs... Un beau jour, les préfets et le gouvernement s'éveilleront meurtris lorsqu'ils constateront que la plupart des régionalistes modérés sont devenus des régionalistes actifs ».

Pourtant, la France a fait beaucoup pour l'Alsace ; elle a mis en œuvre ses mines de potasse, sauvé le légitime renom de ses vins, réalisé la percée des Vosges, fait de Strasbourg un port d'un tonnage de 4 milliards en 1927 contre 2 en 1913, laissé parler et imprimer le dialecte, laissé prêcher les prêtres, pasteurs et rabbins dans ce même dialecte, payé ces ecclésiastiques. La France a plus aimé l'Alsace et la Lorraine qu'aucune de ses autres provinces, ceux de ma génération, élevés dans cet amour, peuvent en témoigner. Mais elle n'a pas su distinguer, sur le moment même, « entre les critiques justifiées d'un régionalisme conforme aux plus saines doctrines du régionalisme français » (25) et certaines utopies, certaines exagérations ; elle a confondu les unes et les autres sous le vocable unique d'autonomisme. Or, « régionalisme n'est pas autonomisme, autonomisme n'est pas séparatisme. Il n'y a pas, en Alsace, un seul Alsacien qui souhaite retomber sous la domination allemande. Et il existe, au plus, une centaine d'excités qui croient qu'il serait possible à l'Alsace de devenir un état indépendant entre la France et l'Allemagne » (26).

J'ai connu un régionaliste français — l'un des plus grands — qui me disait, en 1932 : « Depuis l'autonomisme alsacien, je n'ose plus reprendre mes campagnes régionalistes ; je crains qu'elles ne prêtent à confusion et qu'on ne les taxe d'œuvre antifrançaise ». C'est justement pour cela qu'il faut redire sa foi dans le régionalisme vrai dont l'explication seule démontre qu'il n'a rien de commun avec le séparatisme ou l'autonomisme. C'est le devoir d'un bon citoyen, une œuvre politique, au sens premier du mot, que de signaler à l'opinion les méthodes qui semblent les meilleures pour la saine administration du Pays.

Le présent paragraphe n'a pas, bien entendu, d'aussi hautes ambitions, heureux seulement s'il a pu convaincre le lecteur que la solution du problème alsacien, comme celle de la plupart des problèmes administratifs français actuels, était régionale.

(25) Chanoine MULLER, sénateur : *op. cit.*

(26) L. THOMAS : *op. cit.*

## IV

## LE REGIONALISME ET L'EXPOSITION DE 1937

« *Le régionalisme est un des mots-clefs du programme de l'Exposition de 1937* ».

(E. LABBÉ, Commissaire Général de l'Exposition).

Il est indiscutable que l'un des plus gros succès de l'Exposition de 1937 a été son Centre Régional ; ce Centre Régional a surtout été un très gros succès pour le régionalisme et, à ce titre seul, le problème doit nous intéresser.

A première vue, il peut sembler contradictoire qu'une « Exposition des Arts et Techniques de la Vie *moderne* » ait pu servir le régionalisme qu'on continue à représenter faussement comme un des piliers du conservatisme et de la tradition. Certes, il n'était pas question, pour les pavillons du Centre Régional d'organiser des rétrospectives ; l'esprit même de la grande manifestation l'interdisait. Or, justement, les pavillons du Centre Régional ont prouvé que régionalisme n'était pas fixité (27) : leur alliance, souvent pleine de goût (je pense au Pavillon breton, notamment) de la technique moderne et de la tradition artistique régionale a forcé l'admiration et mis, pour une saison, le régionalisme « à la mode », ce qui n'est pas tellement mauvais. « Nous avons besoin d'un style neuf, déclarait le 20 Septembre 1934, M. Labbé, Commissaire Général de l'Exposition, à la séance d'ouverture du Conseil supérieur de l'Exposition, nous avons aussi besoin d'un style national, ou mieux : de styles régionaux ». A ce point de vue — quelques divergences qui puissent se manifester sur des points de détail — nous pensons que le Centre régional n'a pas failli à sa tâche.

Mais ce qui a son importance, plus encore que la réalisation matérielle des pavillons, c'est que le Ministre du Commerce, ayant songé à faire représenter, d'une façon moderne, la vie des diverses contrées françaises, ait décidé de grouper ces contrées en 27 régions, dotées chacune d'un pavillon : Artois-Flandre ; Picardie ; Normandie ; Bretagne ; Vallée de la Loire ; Poitou-Aunis et Saintonge ; Limousin-Marche-Quercy et Périgord ; Pyrénées-Atlantique ; Provence ; Côte d'Azur ; Dauphiné-Savoie ; Bourgogne-Franche-Comté et Pays de l'Ain ; Lorraine ; Alsace ; Bourbonnais-Berry et Nivernais ; Auvergne-Massif Central ; Guyenne et Gascogne ; Champagne ; Ile-de-France ; Lyonnais ; Corse ; Forez-Vivarais ; Languedoc-Pyrénées ; Languedoc méditerranéen et Roussillon.

Ce qui nous importe également c'est que ces régions aient été dirigées par des Comités, composés théoriquement des diverses compétences et autorités de la région (désigné, un peu trop arbi-

(27) Cf. Sur ce point, l'article de M. J.G. LEMOINE : *Régionalisme n'est pas incompatible avec modernisme*, dans *l'Echo de Paris* du 18 Février 1937.



trairement, en fait, par un arrêté du Ministre du Commerce) qui ont, presque toujours, compris qu'ils pouvaient survivre à l'Exposition. Constitués légalement en associations douées de la personnalité civile, ces comités se sont groupés, le 15 Juillet 1937, en « Union Fédérale des Comités régionaux de l'Exposition ». Leur objet statutaire, indépendamment de l'Exposition qui n'était qu'un but immédiat, est de « poursuivre le meilleur aménagement de la région avec ses caractères propres, dans son économie générale, ses métiers, ses arts, sa littérature, ses sciences, son folklore, sa gastronomie, ses fêtes et ses jeux, ses monuments et sites et, d'une manière générale, susciter, développer et faire connaître les ressources et les activités régionales ».

Cette initiative et ce programme sont propres à susciter l'enthousiasme : bien des espoirs, en fait, sont fondés sur ces Comités régionaux. Ne pourraient-ils pas redonner quelque vigueur à la loi du 9 Janvier 1930 sur les ententes départementales, en permettant, par les rapprochements qu'ils sont susceptibles d'opérer, aux intérêts interdépartementaux « de se découvrir et de se traduire par des institutions régionales qui pourront être facilement et officiellement créées par les Conseils généraux ? » (28).

Même si elle devait rester privée — ce qui est probable — la nouvelle organisation, étant officieuse, n'en serait que plus souple. Enfin, ne jouerait-elle qu'un rôle d'éducation régionaliste, ce rôle même ne serait pas négligeable. Nous nous rallions d'autant plus facilement à cette dernière idée que nous ne voyons pas à quoi pourraient prétendre, dans l'organisation administrative actuelle (29), des associations régionales privées, sans pouvoir et sans budget.

Une création de régionalisme pratique pourrait d'ailleurs survivre à cette Exposition. Puisqu'il a été décidé que, dans l'un des Palais adjacents au nouveau Trocadéro, logerait un département permanent de Folklore qui recueillerait l'importante documentation régionaliste du centre régional, pourquoi n'en profiterait-on pas pour y créer un Centre de documentation régionaliste auquel collaboreraient d'une façon permanente (30) tous les organismes de la vie intellectuelle régionale (académies, sociétés savantes, maisons d'édition, musées, etc.) ? Bien que certains (31) préfèrent vingt centres régionaux de documentation à un seul, le bon sens nous conseille d'en préférer un seul à pas du tout. On aurait ainsi constitué, avec cette bibliothèque, un foyer d'action régionaliste, sans doute plus durable que les pavillons (32) et les Comités qui représentaient nos régions.

(28) Cf. J. MIHURA : *Les comités régionaux et le régionalisme dans l'Action régionaliste*, d'Octobre 1937.

(29) Cf. En effet, *Infra*, p. 274, le rôle que pourraient éventuellement jouer ces comités régionaux.

(30) Cf. MIHURA, dans le *Petit Parisien*, du 14 Février 1937.

(31) Cf. E. ROUX-PARSSAC, dans *l'Action régionaliste*, de Juillet 1937.

(32) M. Georges LEMARCHAND, conseiller municipal à Paris, proposait, en effet, dans *l'Action régionaliste* de Juin 1938, de réédifier un Centre Régional permanent aux portes de Paris.

## CHAPITRE IV

### LES REALISATIONS REGIONALES HORS DU CADRE LEGISLATIF

---

Il serait injuste de méconnaître l'importance des textes législatifs qui sanctionnent le fait régional. Cependant, les régionalistes n'ont pas attendu, à chaque occasion, le vote d'une loi correspondante pour grouper les activités dans le cadre de la région.

Il y a eu des organisations régionalistes avant les lois régionalistes ; il y en a depuis.

\*

En 1873, dix-sept départements, ne pensant pas sortir des dispositions de la loi du 10 Août 1871 sur les conférences interdépartementales, envoyaient à Nîmes des délégués qui se réunissaient pour y discuter de l'organisation régionale des transports. Le Préfet déclara nulle cette réunion, affirmant qu'elle sortait du cadre de la loi de 1871 en ce qu'elle allait s'occuper d' « un intérêt général confié, non à la sollicitude d'une assemblée locale, mais à la vigilance du gouvernement et de l'Assemblée nationale » (15 Juillet 1873).

L'année suivante (1874), cinq départements envoyèrent des délégués à Nancy, pour discuter de la navigabilité de la Meuse et le Préfet de la Meurthe-et-Moselle, moins vigilant ou plus libéral que celui du Gard, ne protesta point. Mais l'alerte de 1873 avait montré qu'il ne fallait pas s'abuser sur la portée de la loi de 1871 ; les conseils généraux, comprenant désormais que tout dépendait de la vigueur du contrôle préfectoral, renoncèrent, pour longtemps, à de semblables initiatives.

Les Chambres de Commerce, à peine réorganisées par la loi de 1898, entendirent bénéficier au maximum des dispositions de cette loi, au besoin... en en sortant quelque peu ! Le 22 Mai 1898, moins de deux mois après le vote de la loi, les Présidents de toutes les Chambres de Commerce de France étaient convoqués à Paris par la Chambre de Commerce parisienne. La réunion eut lieu, mais, aussitôt après, le Ministre du Commerce, M. Delombre, la déclara illégale, comme non autorisée, ni prévue par la loi. Une grande discussion s'engagea, interrompue par un changement de ministère et M. Millerand, nouveau ministre du Commerce, après avoir pris l'avis du Conseil d'Etat, déclara la réunion licite, bien que non expressément légale (23 Septembre). Une seconde réunion

fut aussitôt organisée les 2 et 3 Octobre, à laquelle le Ministre lui-même assista. Depuis lors cette réunion a lieu à Paris, régulièrement, deux fois par an et a acquis une grande influence. Cette assemblée générale joue un rôle assez important et fait figure de grand conseil consultatif du Commerce.

Cette assemblée générale a inspiré des assemblées régionales de Chambres de Commerce, dépassant également le cadre des conférences prévues par la loi de 1898 : Union des Chambres de Commerce maritimes et des ports français (1920), Union des Chambres de Commerce méditerranéennes, Union des Chambres de Commerce algériennes.

Enfin, pour correspondre à ces Unions commerciales, s'est créée une Union des présidents des Chambres d'agriculture.

Nous avons déjà indiqué (1) qu'en dehors de tout cadre législatif, les syndicats d'initiative et de tourisme s'étaient fédérés. Dès 1904, ils avaient demandé à MM. Foncin et Vidal-Lablache un plan de division de la France en régions touristiques (2) ; ils organisaient des journées régionales, groupant les syndicats d'initiative de la même région. Au Congrès des 26-27 Novembre 1917, ils divisaient la France en 19 régions : ce nombre s'élève aujourd'hui à 21, ainsi réparties :

Artois-Flandre-Picardie ; Champagne ; Alsace-Lorraine-Vosges ; Franche-Comté-Monts Jura ; Vallée du Rhône ; Alpes-Savoie ; Dauphiné ; Côte d'Azur-Corse ; Provence ; Languedoc-Roussillon ; Pyrénées-Côte Basque ; Guyenne-Gascogne-Côte d'Argent ; Limousin-Marche-Quercy-Périgord ; Poitou-Saintonge-Angoumois ; Massif Central ; Sologne-Berry ; Vallée et Châteaux de la Loire ; Bretagne ; Normandie ; Bourgogne ; Région parisienne.

On sait que, pendant la guerre, la monnaie divisionnaire d'argent (2 fr., 1 fr., 0 fr. 50) fit subitement défaut et qu'il fut nécessaire d'émettre une monnaie de remplacement par coupures en papier. Bien avant que le gouvernement y songeât, les Chambres de Commerce le lui avaient proposé. L'Etat accepta que les Chambres de Commerce procédassent à l'émission, mais « sous la responsabilité des corps ou associations qui en prennent l'initiative ». Les émissions eurent lieu, le plus souvent dans le cadre du département, mais quelquefois aussi dans le ressort d'une Chambre de Commerce, d'autrefois enfin ces émissions furent régionales. Ainsi Marseille émettait, en même temps, pour Gap, Nîmes, Arles et Alès ; Clermont-Ferrand pour Ambert, Riom et Thiers ; Lille pour toute sa région (1921). Le montant de l'émission pour toute la France atteignit 608 millions de francs.

Avant la promulgation des décrets de 1934 et 1935 qui réor-

(1) Cf. *Suprà*, p. 153.

(2) Cf. Article de M. AUSCHER, dans la *Renaissance du Tourisme*, Juillet 1917. Comparer, également, la liste des 21 régions touristiques avec celles des 27 régions de l'exposition de 1937, Cf. *Suprà*, p. 229.

ganisent les transports, il faut citer les offices de transports organisés par les Chambres de Commerce ou les régions économiques ou même spontanément, en dehors de tout texte législatif précis. Ces offices s'étaient souvent érigés en offices régionaux : du Sud-Est (Lyon) ; du Sud-Ouest (Toulouse) ; du Centre-Ouest (Limoges) ; de l'Ouest (Le Mans), etc.

Il faut signaler encore, comme tentative semi-régulière de régionalisme officiel et autorisé, la réunion, à Rennes, le 14 Avril 1937, d'un « Comité paritaire permanent des Chambres de Commerce, de Métiers et d'Agriculture de Bretagne ». Cet organisme officieux a décidé d'étudier la création d'une « Chambre arbitrale régionale », chargée de régler amiablement toutes les contestations d'ordre économique et professionnel à elle soumises, de donner les avis qui lui seraient demandés et d'activer la normalisation dans l'agriculture, le commerce et l'artisanat. Il y a là une tentative intéressante d'élargissement des régions économiques.

\*

C'est surtout dans le domaine de l'économie privée que nous allons voir se développer, en marge de la loi et sous la pression des seuls faits, bon nombre de groupements économiques régionaux.

Le premier fut sans doute la « Chambre des Houillères » (1897), groupant différents départements producteurs. Il fut bientôt suivi d'une « Société de la Loire Navigable », d'une « Association des Laiteries de la Charente et du Poitou », de la « Confédération des vignerons du Languedoc », du « Crédit agricole de Bourgogne-Franche-Comté », etc.

L'économie, débordant les frontières du département, et trouvant son cadre naturel dans la région s'organisait donc toute seule... et régionalement ! L'activité de tous ces groupements, en vérité, assez ralentie à l'ordinaire, a repris, avec une vigueur toute particulière, dès Juin 1936, avec le vote des nouvelles lois sociales. L'énumération seule de leurs récentes réunions et manifestations montrera l'importance et l'étendue de l'action de ces groupements.

A cet égard, le tableau ci-après nous semble fort suggestif :

| <i>Date de la réunion</i> | <i>Lieu</i> | <i>Nom du groupement</i>                                                                                                                                                           |
|---------------------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1937                      |             |                                                                                                                                                                                    |
| 8 Avril                   | Nancy       | Fédération des Vins, Cidres et Spiritueux de l'Est.                                                                                                                                |
| 26 Mai                    | Paris       | Fédération des Syndicats d'Initiative de la Région parisienne.                                                                                                                     |
| 29 Mai                    | Lyon        | Union fédérale des débiteurs de boissons, hôteliers et restaurateurs du Bassin du Rhône et du Sud-Ouest (Ain, Ardèche, Drôme, Haute-Savoie, Isère, Rhône, Saône-et-Loire, Savoie). |



| <i>Date de la<br/>réunion</i> | <i>Lieu</i> | <i>Nom du groupement</i>                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1937</b>                   |             |                                                                                                                                                                                                                          |
| 5 Juin                        | Tarbes      | Fédération des Entrepreneurs du Sud de la France.                                                                                                                                                                        |
| 5 Juin                        | Foix        | Fédération de la boulangerie du Midi et du Sud-Ouest (Ariège Aude, Aveyron, Cantal, Corrèze, Haute-Garonne, Gers, Landes, Lot-et-Garonne, Basses-Pyrénées, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn, Tarn-et-Garonne). |
| 8 Juin                        | Marseille   | Fédération régionale des cordonniers du Sud-Est (Hautes-Alpes, Basses-Alpes, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Corse, Gard, Var, Vaucluse).                                                                             |
| 25 Juin                       | Belfort     | Groupement économique de Franche-Comté et de Haute-Alsace.                                                                                                                                                               |
| 25 Juin                       | Bordeaux    | Comité d'entente du commerce et de l'industrie de la 8 <sup>e</sup> région.                                                                                                                                              |
| 25 Juin                       | Nancy       | Fédération régionale des syndicats pharmaceutiques de l'Est.                                                                                                                                                             |
| 30 Juin                       | Strasbourg  | Fédération des patrons peintres d'Alsace-Lorraine.                                                                                                                                                                       |
| 1 <sup>er</sup> Juillet       | Laval       | Union commerciale et industrielle de la 5 <sup>e</sup> région.                                                                                                                                                           |
| 8 Juillet                     | Lyon        | Syndicat interdépartemental des bouchers de la région Lyonnaise.                                                                                                                                                         |
| 13 Juillet                    | Grenoble    | Syndicat interdépartemental des bouchers des Deux-Savoies.                                                                                                                                                               |
| 21 Juillet                    | Toulouse    | Fédération régionale des Hôteliers, restaurateurs, limonadiers du Midi méditerranéen (Ariège, Aude, Haute-Garonne, Gers, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn, Tarn-et-Garonne).                                   |
| 21 Juillet                    | Marseille   | Syndicat de défense des cultures maraîchères et fruitières des Alpes et de la Provence.                                                                                                                                  |
| 21 Juillet                    | Nancy       | Syndicat des fourreurs et pelletiers de la région de l'Est.                                                                                                                                                              |
| 21 Juillet                    | Marseille   | Syndicat des maréchaux-ferrants, charrons et forgerons du Sud-Est.                                                                                                                                                       |
| 21 Juillet                    | Lille       | Syndicat des meuniers du Nord et du Pas-de-Calais.                                                                                                                                                                       |
| 22 Juillet                    | Paris       | Fédération des négociants en cuirs ; décide de se scinder en douze régions : Paris, Bourgogne—Franche-Comté, Lyon, Centre, Sud-Est, Toulouse, Alsace, Ouest, Lille, Normandie, Est, Sud-Ouest.                           |
| 22 Juillet                    | Laval       | Syndicat régional des fourreurs de l'Ouest.                                                                                                                                                                              |
| 23 Juillet                    | Bordeaux    | Syndicat des débitants de tabac du Sud-Ouest (Gironde, Hérault, Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées, Basses-Pyrénées).                                                                                                        |
| 28 Juillet                    | Marseille   | Comité de défense des producteurs maraîchers et fruitiers de Provence.                                                                                                                                                   |

| <i>Date de la réunion</i> | <i>Lieu</i> | <i>Nom du groupement</i>                                                                                                        |
|---------------------------|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1937                      |             |                                                                                                                                 |
| 29 Juillet                | Bordeaux    | Syndicat des Herboristes du Sud-Ouest, Algérie, Tunisie et Maroc. (3)                                                           |
| 26 Août                   | Toulouse    | Syndicat des limonadiers du Midi.                                                                                               |
| 26 Août                   | Poitiers    | Fédération des bouchers et charcutiers du Centre et de l'Ouest (Normandie, Bretagne, Vallée de la Loire, Poitou, Charentes).    |
| 1 <sup>er</sup> Septembre | Digne       | Union des syndicats agricoles des Alpes et de Provence.                                                                         |
| 2 Septembre               | Lille       | Chambre Syndicale des bouchers et charcutiers de la région du Nord.                                                             |
| 6 Septembre               | Cahors      | Fédération des bouchers du Midi et du Sud-Ouest.                                                                                |
| 7 Septembre               | Paris       | Union des syndicats des cadres de la région parisienne.                                                                         |
| 11 Septembre              | Lille       | Transporteurs du Nord et du Pas-de-Calais                                                                                       |
| 15 Septembre              | Gap         | Syndicat des bouchers du Midi et du Sud-Est.                                                                                    |
| 20 Septembre              | Digne       | Union des syndicats agricoles des Alpes et de Provence : Congrès (4).                                                           |
| 20 Septembre              | Béning      | Union paysanne de Lorraine.                                                                                                     |
| 23 Septembre              | Douai       | Hôteliers, restaurateurs, cafetiers du Nord et du Pas-de-Calais.                                                                |
| 24 Septembre              | Paris       | Congrès des laitiers de la région de Paris.                                                                                     |
| 26 Septembre              | Blois       | Fédération de la boulangerie du Centre.                                                                                         |
| 27 Septembre              | Marseille   | Fédération de la boulangerie provençale (Basses-Alpes, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Corse, Gard, Hérault, Var, Vaucluse). |
| 1 <sup>er</sup> Octobre   | Marseille   | Congrès interrégional de la moyenne et de la petite hôtellerie du Sud-Est.                                                      |
| 10 Octobre                | Bordeaux    | Association des producteurs de blé du Sud-Ouest.                                                                                |
| 10 Octobre                | Marseille   | Fédération agricole du Sud-Est (Basses-Alpes, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Drôme, Hérault, Var, Vaucluse).                |
| 15 Octobre                | Amiens      | Fédération de la boulangerie du Nord de la France (Aisne, Ardennes, Nord, Pas-de-Calais, Somme, Oise).                          |

(3) C'est la Fédération nationale des Herboristes qui a créé, en 1929, l'Ecole nationale d'herboristerie où des professeurs de la Faculté de Paris enseignent à des centaines d'élèves : chimie générale et végétale, botanique, systématique, déontologie, etc.

(4) Le président de ce Congrès définit les cadres de la vie économique agricole : « Le pays d'abord, la région ensuite, la Nation enfin ». « C'est la région, affirme la motion finalement votée, qui forme la somme des intérêts locaux de même nature. C'est donc sur le plan régional que doivent se fédérer les syndicats agricoles locaux ».

| <i>Date de la<br/>réunion</i> | <i>Lieu</i>    | <i>Nom du groupement</i>                                                                                                                |
|-------------------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>1937</i>                   |                |                                                                                                                                         |
| 27 Octobre                    | Lyon           | Syndicat régional de la boulangerie du Sud-Est (Ain, Drôme, Isère, Haute-Loire, Loire, Rhône, Savoie, Haute-Savoie).                    |
| 17 Novembre                   | Cherbourg      | Fédération de la boucherie de Normandie.                                                                                                |
| 23 Novembre                   | Lyon           | Syndicat des grains et fourrages du Sud-Est.                                                                                            |
| 25 Novembre                   | Toulouse       | Fédération régionale de la boulangerie du Midi et du Sud-Ouest.                                                                         |
| 1 <sup>er</sup> Décembre      | Avignon        | Fédération des producteurs de raisins de table du Sud-Est.                                                                              |
| <i>1938</i>                   |                |                                                                                                                                         |
| 5 Janvier                     | Marseille      | Union des syndicats agricoles des Alpes et Provence.                                                                                    |
| 15 Janvier                    | Nancy          | Union lorraine des syndicats agricoles.                                                                                                 |
| 30 Janvier                    | Nîmes          | Syndicat des maréchaux-ferrants, charrons et forgerons du Sud-Est.                                                                      |
| 13 Février                    | Nancy          | Union des artisans de l'Est.                                                                                                            |
| 13 Février                    | Polminhac      | Fédération des syndicats agricoles d'action de défense paysanne du Massif Central.                                                      |
| 15 Février                    | Amiens         | Fédération de la Boulangerie du Nord de la France.                                                                                      |
| 7 Avril                       | Paris          | Syndicat des restaurateurs et hôteliers des environs de Paris (Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, Marne, Oise, Yonne, Eure-et-Loir). |
| 10 Avril                      | Lille          | Fédération des syndicats des débitants de boissons du Nord et du Pas-de-Calais.                                                         |
| 10 Avril                      | Bordeaux       | Fédération des débitants, hôteliers et restaurateurs de Bordeaux et du Sud-Ouest.                                                       |
| 15 Avril                      | Golfe-Juan     | Fédération des maîtres artisans coiffeurs de la Côte d'Azur et du Sud-Ouest.                                                            |
| 15 Avril                      | Châteauroux    | Chambre syndicale régionale des carrossiers de l'Indre et du Cher.                                                                      |
| 20 Avril                      | Bellegarde     | Syndicat des artisans maréchaux et charrons de l'Allier et des départements limitrophes.                                                |
| 25 Avril                      | Hazebrouck     | Fédération régionale des artisans du Nord.                                                                                              |
| 2 Mai                         | Paris          | Union interprofessionnelle des cadres de la région parisienne.                                                                          |
| 2 Mai                         | Besançon       | Fédération des bouchers de la Franche-Comté.                                                                                            |
| 15 Mai                        | Saint-Malo     | Fédération des syndicats de la boucherie et de la charcuterie de Bretagne.                                                              |
| 15 Mai                        | Mont-de-Marsan | Carrossiers du Sud-Ouest.                                                                                                               |
| 20 Mai                        | Nîmes          | Hôteliers, restaurateurs et limonadiers du Midi de la France.                                                                           |
| 22 Mai                        | Lyon           | Union du Sud-Est des syndicats agricoles (2.000 syndicats, 10 départements).                                                            |

| <i>Date de la réunion</i> | <i>Lieu</i> | <i>Nom du groupement</i>                                                                                                                                               |
|---------------------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 22 Mai                    | Brive       | Groupeement des carrossiers de la Corrèze, du Cantal et du Lot.                                                                                                        |
| 26 Mai                    | Evreux      | Exposition des artisans de Normandie (Calvados, Manche, Eure, Eure-et-Loir, Seine-Inférieure).                                                                         |
| 5 Juin                    | Mulhouse    | Fédération des hôteliers, restaurateurs et débitants d'Alsace.                                                                                                         |
| 5 Juin                    | Brest       | Fédération des hôteliers, limonadiers et restaurateurs de l'Ouest (Finistère, Morbihan, Ille-et-Vilaine, Côtes-du-Nord, Loire-Inférieure, Vendée).                     |
| 1 <sup>er</sup> Juillet   | Angoulême   | Groupeement intersyndical des médecins de Charente et du Poitou.                                                                                                       |
| 25 Août                   | Grasse      | Union des syndicats agricoles d'Alpes et Provence.                                                                                                                     |
| 10 Septembre              | Elbeuf      | Fédération normande de l'hôtellerie, restauration et commerce de boissons.                                                                                             |
| 10 Septembre              | Nancy       | Fédération des cafetiers, hôteliers et restaurateurs de l'Est et de la Lorraine (Meurthe-et-Moselle, Meuse, Vosges, Moselle [moins Forbach, Boulay et Sarreguemines]). |
| 1 <sup>er</sup> Novembre  | Laragne     | Confiseurs et Pâtisseries des Hautes et Basses-Alpes.                                                                                                                  |
| 1 <sup>er</sup> Novembre  | Lyon        | Débitants de boissons, hôteliers, restaurateurs du Bassin du Rhône et du Sud-Est.                                                                                      |
| 1 <sup>er</sup> Novembre  | Grenoble    | Hôteliers, restaurateurs et cafetiers de la région des Alpes.                                                                                                          |
| 10 Novembre               | Rennes      | Union des travailleurs intellectuels de l'Ouest.                                                                                                                       |
| 10 Novembre               | Marseille   | Union provençale des travailleurs intellectuels.                                                                                                                       |

Cette énumération, un peu fastidieuse, a le mérite de montrer, rapidement, qu'en dehors même du cadre législatif, les intérêts économiques sont régionaux et que les agriculteurs, industriels et commerçants l'ont bien compris ainsi.

Cependant, hors de toute impulsion officielle, sans appui financier, sans consécration légale — par conséquent : sans pouvoirs — tous ces groupements (qui ont repris vigueur, en réaction contre une législation sociale qui les bouleverse) ne peuvent pas faire grand chose.

Faut-il, comme certains auteurs, partisans du « régionalisme spontané » (5), faire reposer sur ces associations et syndicats ré-

(5) Cf. *Infra*, pp. 245 sqq.



gionaux, en temps normal, sporadiques et désordonnés, l'avenir du régionalisme ? Selon ces auteurs, la sanction légale ne signifie rien et le régionalisme qui ne s'impose à personne et se fait tout seul ne doit pas avoir davantage de limites législatives que de frontières géographiques.

Nous ne méconnaissons pas l'importance de ces groupements d'ordre privé. Nous déplorons qu'éparpillés sans méthode et sans ordre, ils se juxtaposent au fouillis déjà existant de régions fixées par la loi dans tous les domaines et qui se chevauchent déjà suffisamment !

Comment ne pas comprendre que le remède est dans une refonte de toutes ces contradictions dans une réforme ordonnée et réaliste ! Il nous faut, à présent, donner un aperçu de cette réforme possible et souhaitable.

## CHAPITRE V

# CE QUE PEUT ET CE QUE DOIT ÊTRE LA RÉGION

---

### I

## CARACTERES D'UN REGIONALISME REALISTE

*« La théorie est grise, mon ami, et l'arbre de la vie est éternellement vert ».*

(LÉNINE : *Lettres sur la tactique*).

Nous savons maintenant, après avoir élagué dans le domaine des théories, sur quelle base doctrinale nous pouvons bâtir. Nous prendrons nos outils dans l'atelier des lois régionalistes et les matériaux dans les institutions régionales législatives ou extra-législatives. Nous sommes à pied-d'œuvre ; nous allons, enfin, pouvoir construire notre régionalisme.

Il nous reste, avant d'édifier cette construction, à en asseoir solidement les fondations. Certains trouveront notre édifice bien modeste ; il faut qu'ils sachent, par avance, que ce n'est pas sans raisons.

Notre intention est de donner l'idée d'un régionalisme *minimum et pratique* ; nous entendons, par là, que nous désirons dresser le tableau d'un régionalisme que chacun — quelles que soient ses convictions économiques, politiques ou sociales — puisse accepter et qui soit, immédiatement, réalisable.

Notre régionalisme ne sera *que* régionaliste. Cela signifie qu'il devra être :

1° dégagé des idées de corporatisme et de représentation professionnelle ;

2° dégagé des idées et des partis politiques ;

3° attaché indéfectiblement à l'unité nationale ;

4° attaché à la recherche de la simplification administrative.

Voilà les quatre limites de notre régionalisme ; voilà ses quatre caractères. C'est par elles et par eux que s'expliquent les solutions que nous nous permettons de préconiser.

### 1° RÉGIONALISME ET REPRÉSENTATION PROFESSIONNELLE

De nombreux régionalistes, et non des moindres, n'ont pas voulu séparer l'organisation professionnelle de l'organisation

régionale. Le théoricien principal de cette idée est M. Jean Hennessy qui, avant la guerre, avait fondé la « Ligue d'action régionaliste et de représentation professionnelle ».

Entre deux réformes qui, selon nous, n'ont rien de commun (1), ces régionalistes voyaient un rapport inévitable. « Vers la représentation de la région par la représentation des intérêts, écrivait en 1912 M. J. Angot (2) ; vers la représentation des intérêts pas l'association libre dans la profession organisée ». La même année, M. Jean Hennessy raccourcissait la formule en un « slogan », d'ailleurs plus exact parce qu'il supprimait un lien de causalité qui n'existe pas en fait : « La profession représentée dans la région organisée ».

Certes, le corporatisme est à l'ordre du jour : certains ne le considèrent-ils point comme la panacée universelle du problème social ? D'autres, plus modestes, réclament seulement une représentation professionnelle réelle, quelque chose comme un Conseil National Economique plus vivant.

C'est le problème de l'assemblée économique et professionnelle qui se pose, en fin de compte, ici. Nous estimons qu'en fait ce problème est étranger à celui du régionalisme. Nous affirmons, en tout cas, que loin de servir le régionalisme, l'organisation professionnelle dans une assemblée régionale nuirait à la région.

Il y a péril évident à confondre les intérêts professionnels et les intérêts régionaux : non seulement ils s'excluent, mais encore et toujours les intérêts professionnels finiront par l'emporter sur les intérêts régionaux. Dira-t-on, comme M. Barthélémy-Raynaud (3) que les représentants des intérêts professionnels ne siègeraient à l'assemblée régionale que comme représentants des intérêts économiques, qu'ils auraient donc exclusivement à s'occuper des intérêts économiques régionaux et non de leurs intérêts professionnels ? Ceux qui savent ce que c'est que l'« esprit de métier », combien grande est l'emprise du sentiment de la profession chez l'individu, ne partagent pas cette confiance. Ils craignent, au contraire — à juste titre, selon nous — que les représentants des intérêts professionnels ne jugent les intérêts régionaux qu'à *travers* leurs intérêts professionnels.

En veut-on un exemple, tiré d'une expérience relativement récente ? On sait (4) qu'à la fin de la guerre, M. Clémentel eut l'intention de prolonger l'existence des « comités consultatifs des régions d'action économique ». Par un arrêté du 6 Avril 1919, il les transforma en « comités consultatifs des régions économiques » et pensa, lui aussi, réaliser par eux une idée de représentation professionnelle. Il y fit entrer, à côté de membres désignés par le ministre (préfets, recteurs de l'Université, maires des chefs-lieux de départements, inspecteurs divisionnaires du travail, ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées, Mines, Navigation, etc...) des membres désignés par les groupements (agriculture, syndicats

(1) Cf. *Suprà*, pp. 166 sqq.

(2) J. ANGOT : *Vers le régionalisme intégral*, 1912.

(3) *Op. cit.*

(4) Cf. *Suprà*, p. 190.

d'initiative, syndicats ouvriers, patronaux, coopératives, etc...). Qu'arriva-t-il ? Ces derniers délégués s'occupèrent beaucoup plus de leurs intérêts personnels professionnels que des intérêts régionaux. Leurs groupements qui aidaient de leurs subventions les « comités consultatifs des régions économiques » se montraient tour à tour prodigues ou avares, selon que les décisions des comités leur donnaient ou non satisfaction. Bref, une telle organisation révéla « les obstacles que les intérêts particuliers opposent à la conception du véritable régionalisme » (5). Ce jugement de M. Hauser, régionaliste impénitent et l'un des fondateurs des régions Clémentel et des comités consultatifs, convaincra-t-il les partisans de « la profession représentée dans la région organisée » qu'il ne saurait y avoir aucun lien entre les deux éléments de cette formule ? C'est là une vérité première : le régionalisme est une chose, le syndicalisme ou corporatisme une autre.

Les tenants du régionalisme intégral nous reprocheront cette opinion qui leur fait un peu l'effet d'une désertion. Nous avons, cependant, une seconde raison de la maintenir. Notre régionalisme, disons-nous, doit être celui qui divise le moins les régionalistes. Pourquoi irions-nous agréger deux réformes indépendantes, alors surtout que nous nous éloignerions, par là même, de tous ceux qui, partisans de la première, sont ennemis de la seconde ?

Jamais des régionalistes comme MM. Berthod (6), Hauriou (7), Robert de Jouvenel (8), Prevet (9), Villey (10) n'accepteraient l'idée de représentation professionnelle : ils l'ont dit, affirmé, expliqué. Pourquoi le régionalisme se priverait-il de concours si éminents ou si utiles ?

S'il faut choisir absolument, au régionalisme « professionnel » préférons le régionalisme « régionaliste »..., si j'ose dire. Le lecteur saura maintenant pourquoi l'assemblée régionale que nous proposons ne sera pas élue professionnellement.

## 2° RÉGIONALISME ET PARTIS POLITIQUES

Nous souhaiterions, évidemment, que tous les partis politiques français fussent régionalistes. C'est la raison pour laquelle nous estimons que le régionalisme ne doit être inféodé à aucun parti.

Nous savons que le régionalisme ne présuppose aucun régime politique particulier (11) : qu'il reste une réforme économique et administrative ; qu'il accueille, de tous les partis, ses amis politiques, à la condition qu'ils s'engagent à ne point faire de son programme un instrument politicien.

(5) H. HAUSER : *op. cit.*

(6) *Op. cit.*

(7) *Traité de droit administratif*, p. 61.

(8) R. DE JOUVENEL : *Feu l'Etat*.

(9) F. PREVET : *op. cit.*

(10) Article dans la *Revue d'Economie politique*, *op. cit.*

(11) Cf. *Suprà*, pp. 104 sqq.



Que le régionalisme ait toujours présent à la mémoire ce passage d'une lettre de Léopold 1<sup>er</sup> de Belgique à Metternich : « Mon système consiste à détourner l'attention des hommes des discussions politiques stériles, pour la porter, au contraire, sur des entreprises sérieuses et utiles... »

### 3° RÉGIONALISME ET UNITÉ NATIONALE

Cette condition est à tel point importante que nous ne saurions trop la répéter.

Nous ne méconnaissons point que c'est l'amour de la petite patrie qui fait comprendre et accepter les devoirs envers la grande (12), mais nous tenons, essentiellement, à ce que chacun reste à sa place. Tout pouvoir d'ordre politique donné à la région, tout relâchement du lien qui unit chaque région au centre politique risquerait d'être mortel pour l'unité. Notre régionalisme ne l'oubliera pas.

### 4° RÉGIONALISME ET SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

*« Qu'on admette le principe que les fonctionnaires sont faits pour les citoyens et non les citoyens pour les fonctionnaires ; ce dont, à voir ce qui se passe, on pourrait quelquefois douter ».*

(Programme de Nancy, 1865).

La division départementale a développé le fonctionnarisme : quelle que soit son importance, sa population, son essor économique, chaque département compte le même nombre de fonctionnaires de cadre. C'est la nuée habituelle de directeurs, sous-directeurs, inspecteurs, sous-inspecteurs, contrôleurs, sous-contrôleurs... Pour recouvrer 200.000 fr. d'impôts dans la Lozère, le gouvernement dépense proportionnellement beaucoup plus que pour en percevoir 20 millions dans le Nord !

Ce nombre de fonctionnaires de cadre s'accroît sans cesse, car à mesure qu'un service nouveau se crée, il faut multiplier par 90 le nombre des directeurs, sous-directeurs, etc... Phénomène d'autant plus grave que le nombre total de fonctionnaires de toutes catégories augmente régulièrement et considérablement : il y en avait 180.000 en 1846, 243.000 en 1873, 665.000 en 1896, 745.000 en 1901, plus d'un million en 1931, 1.395.000 en 1938, depuis la création de la Société Nationale des Chemins de Fer dont tous les employés deviennent fonctionnaires de l'Etat. Voilà qui justifierait déjà le mot de Paul Deschanel : « La France n'est pas une démocratie ; c'est une bureaucratie ! »

D'ailleurs — il est important de préciser notre position sur ce point — ce n'est pas d'après le nombre total des fonctionnaires

(12) Cf. Sur ce point : V. MAREILLE, *op. cit.* chap. V, *Le vrai patriotisme*.

qu'il faut porter un jugement sur le fonctionnarisme. Il est des fonctionnaires dont on ne peut se passer et auquel le régionalisme ne touchera pas. A égalité de population, il y aura toujours en France, quelle que soit l'organisation administrative, autant de facteurs, de cantonniers, de postiers et même davantage, si possible, d'instituteurs et d'assistantes sociales !

Mais la réduction de 90 départements à 20 régions (étant bien entendu que nous prenons toujours ce chiffre arbitrairement) peut faire réaliser une économie appréciable de *fonctionnaires de cadre* (répétons cette distinction), directeurs, sous-directeurs..., auxquels nous faisons, plus haut, allusion.

De toute façon, le régionalisme amènera une économie de temps et de paperasses ; économie pour tous : Etat et contribuable. Quand le citoyen, découragé de prendre la moindre initiative en raison de toutes les formalités qui la brident, saura qu'il n'est plus nécessaire d'attendre trois ans et demi et de faire une centaine de démarches pour obtenir de l'eau dans un village (13), peut-être l'hygiène se développera-t-elle plus rapidement dans les campagnes privées d'eau ! Il en sera de tout ainsi.

La « foôrme », depuis Brid'oison, est une tradition bien française. Montesquieu écrivait déjà : « Il faut un arrêt pris à Paris pour réparer une brèche faite dans un mur à deux cents lieues de Paris ». Un arrêt ! Heureux temps : combien en faudrait-il aujourd'hui !

« Pour que le tramway qui va de la place Saint-Hilaire (de Rouen) à Darnétal, revienne de Darnétal à la place Saint-Hilaire par une voie différente — a conté Stéphane Lausanne dans la *Revue de Paris* (14) — il a fallu mettre successivement en mouvement : 1° le Conseil municipal de Rouen ; 2° le Conseil général des Ponts et Chaussées ; 3° la Chambre de Commerce ; 4° la Direction du Génie ; 5° l'Administration des P.T.T. ; 6° le Conseil d'Etat ; 7° le préfet de la Seine-Inférieure ; 8° le Ministre de l'Intérieur ; 9° le Ministre des Travaux Publics ; 10° le Président de la République qui n'a donné sa signature qu'après s'être fait présenter un plan au 1/200°. »

M. Hauser (15) remarque que s'il manque une seule de ces signatures, le tramway — dont les lignes sont installées, les stations construites, des commerçants nouveaux établis et des maisons nouvelles élevées sur le parcours de la ligne — le tramway, ses usagers, ses commerçants et ses riverains attendront six mois, patiemment, la signature récalcitrante ou retardataire.

M. Léon Barre, conseiller référendaire à la Cour des Comptes, dans une communication à l'Académie des Sciences morales et politiques (16), a calculé qu'il faut *dix-huit* démarches et un an et demi pour déplacer une mairie, cinq démarches seulement pour supprimer un urinoir, mais *quinze* démarches et *dix mois* à un

(13) Cf. L. SENTUPÉRY : *op. cit.*

(14) Cité par V. MAREILLE : *op. cit.*

(15) H. HAUSER : *op. cit.*

(16) Cité par V. MAREILLE : *op. cit.*

simple citoyen pour... clore un champ bordant une route ! Cela semble invraisemblable ?

Voici donc les quinze démarches en question :

1° demande au préfet ; 2° transmission par le préfet à l'ingénieur en chef ; 3° transmission par l'ingénieur en chef à l'ingénieur ordinaire ; 4° transmission par l'ingénieur ordinaire au conducteur des Ponts et Chaussées ; 5° transport sur les lieux du conducteur des Ponts et Chaussées et tracé de la ligne que devra suivre le mur (*sic*) ; 6° communication du dossier au maire ; 7° retour au conducteur avec avis du maire et du conseil municipal ; 8° retour à l'ingénieur ordinaire ; 9° retour, avec avis motivé de l'ingénieur ordinaire, à l'ingénieur en chef ; 10° préparation, dans les bureaux de ce dernier, d'autant de copies du dossier que d'intéressés à la construction du mur ; 11° transmission, par le bureau de la voirie, au préfet ; 12° signature de l'arrêté par le préfet ; 13° communication de l'arrêté au maire ; 14° notification de l'arrêté par le maire aux intéressés, par le préfet à l'ingénieur ordinaire, par l'ingénieur ordinaire au conducteur des Ponts et Chaussées ; 15° classement et enregistrement de l'arrêté.

En suite de quoi, s'il est encore en vie, le simple citoyen pourra construire son mur !

A de tels abus, issus d'une longue routine et de parcours encore plus longs entre l'intéressé et le pouvoir de décision, le régionalisme se doit de mettre fin. En rapprochant l'administration du citoyen, il permettra au citoyen de contrôler l'administration, d'exiger de ne pas attendre six mois de Paris une réponse de la capitale régionale qui sera à une heure ou deux de chemin de fer, et cela d'autant plus facilement que les responsables seront à portée de la main. Le vrai responsable, d'ailleurs, ce n'est pas, le plus souvent, le fonctionnaire, mais le règlement. Le fonctionnaire est, presque toujours, attentif et attentionné, appliqué à bien faire. Combien d'entre eux, devant l'énervement ou la colère de l'intéressé, lui répondent, non sans gêne et comme par excuse, que « c'est le règlement » !

C'est surtout le règlement qu'il faut changer et le régionalisme peut contribuer utilement à cette modification. Il déchargera l'Etat d'une foule de dossiers, de paperasses, de préoccupations mesquines. Il soulagera les députés, commissionnaires naturels des électeurs dans les ministères.

Il faut que prenne fin ce système qui fait, selon la formule du programme de Nancy, « de tout fonctionnaire un autocrate, de tout administré un automate » et de l'administration, selon le mot de M. Herriot, « une grande machine à dire : non ».

La rationalisation du fonctionnarisme peut et doit être l'œuvre du régionalisme. Notre régionalisme, en tout cas, aura pour scrupule d'être bâti pour l'administré et non pour l'administration : c'est encore la meilleure manière de servir l'administration !

## II

## REALISATION PRATIQUE DE LA REGION

## A. CRÉATION DE LA RÉGION

Comment créer, légalement et juridiquement, la région ? Comment donner une existence légale à une nouvelle division administrative ? Voilà la question préjudicielle qui se pose avant toute étude pratique de l'organisation régionale.

Si la région est une division administrative entièrement nouvelle, il semble évident que, seule, la loi puisse la créer.

Si la région n'est qu'un groupement de départements, le problème se réduit au changement des limites des départements. Or, la loi du 5 Avril 1884 nous renseigne bien sur les modifications du territoire communal, mais celle du 10 Août 1871 est muette en ce qui concerne les frontières du département. C'est donc que le législateur entend se réserver, seul, le soin d'opérer les modifications envisagées.

C'est justice : une réforme aussi importante ne peut naître que d'une loi. Mais le Parlement se bornera-t-il à voter le principe de la réforme et à l'approuver en sanctionnant les faits régionalistes ou bien voudra-t-il réaliser lui-même intégralement la création des régions ? Ici, les avis diffèrent ; les uns prétendent que les régions doivent se créer d'elles-mêmes, les autres qu'il sera sage de consulter des organismes prérégionaux.

a) *Régionalisme spontané*

« Quel beau sujet de pendule, et quel beau rêve ! ».

(L. BOUCHERON : Un plan régionaliste, *op. cit.*).

Certains régionalistes se sont dit que l'idéal serait peut-être, pour donner plus de souplesse à la réforme, de ne pas délimiter, de ne pas organiser, de laisser « se faire toutes seules » les régions.

C'est au secrétariat de la Fédération régionaliste française, le 17 Décembre 1908 (17), que M. Louis Marin a développé cette thèse, dite alors des « régions spécialisées » et plus couramment appelée depuis « Théorie du régionalisme spontané ».

D'après cette théorie, dont le nom seul pourrait surprendre, chaque région n'aurait pas de frontière déterminée, ses limites variant, au contraire, avec les besoins : économiques, militaires, judiciaires, etc... En somme, ce serait le système administratif actuel, avec la seule suppression du département.

(17) Cf. *L'Action régionaliste*, n° de Janvier 1909.



Partant d'une phrase de Proud'hon (18) : « C'est aux provinces à faire, les premières, entendre leurs voix » et d'un truisme de Vidal-Lablache : « Les seuls groupements viables sont ceux dont l'esquisse a été préparée par un concours spontané d'initiatives », la théorie s'amplifia. M. Ch. Brun s'y rallie implicitement, dans son livre-évangile : *le Régionalisme*, lorsqu'il écrit : « Des régions privées, à vie interne (se constitueraient) que l'Etat pourrait officialiser après coup ». Au cours de la discussion à l'Académie des Sciences Morales, en 1916, M. d'Eichtal proposait de laisser les régions économiques, intellectuelles, agricoles, judiciaires, etc... s'agréger entre elles, suivant leur nécessité naturelle et créer, insensiblement, une nouvelle géographie administrative, plus variée et plus souple que l'ancienne » (19). Paul Bourget, en 1921 (20), approuvait cette idée, remarquant toutefois que le point délicat serait la fixation, chaque année, d'un nouveau cadre de budgets (depuis la guerre, nos budgets en ont vu bien d'autres !). Enfin, M. Rousseau, professeur à la Faculté de Droit de Rennes, écrivait, en 1934 (21) : « Le législateur n'a pas à créer la région administrative : il peut seulement l'aider à se dégager, celle-ci n'étant que la résultante d'un milieu préexistant, de la libre collaboration des collectivités intéressées ».

On voit, maintenant, la conception de ce régionalisme spontané. Il semble issu de la remarque de ces critiques qui vous disent : que réclamez-vous, le régionalisme ? vous l'avez déjà (22). On ajoute seulement ici : laissez s'achever, doucement, la réforme de fait. Quand tout, absolument tout, sera organisé régionalement, il sera plus facile de demander au Parlement le vote d'un texte qu'il refusera d'autant moins que ses effets le précéderont depuis longtemps déjà !

Non, mille fois non. C'est insuffisant et, surtout, bien trop long. Nous savons que le régionalisme est une réforme nécessaire : puisqu'elle l'est, elle est, par là même, urgente. Pourquoi l'amorcer, à coups de mesures timides, à l'aide d'organismes sans pouvoirs et jamais utilisés (syndicats de communes, ententes interdépartementales, etc...) ? Qu'on aille hardiment de l'avant et qu'on ne renvoie pas aux calendes, sous prétexte de souplesse, l'étude ou la promulgation d'un texte législatif dont le vote sera d'autant plus certain, dès aujourd'hui — reprenons l'argument — que le régionalisme est, presque partout, réalisé.

Au surplus, nous allons revenir bientôt sur ce point (23), nous ne pourrons, par simple souci d'ordre, admettre des régions dont les limites se chevauchent, comme le font actuellement nos diverses divisions. Conçoit-on, un instant, l'intéressé, ne sachant à qui s'adresser et renvoyé perpétuellement de services incompetents à services incompetents ?

(18) *Du principe fédératif*, p. 242.

(19) *Séances et travaux...*, op. cit. 1917, 1<sup>er</sup> semestre, p. 202.

(20) *Op. cit.*

(21) C. ROUSSEAU : *Décentralisation et régionalisme*, dans les *Annales du droit et des sciences sociales*, 1934, n° 2 et 3.

(22) Cf. *Suprà*, p. 180.

(23) Cf. *Infrà*, pp. 251 sqq.

Enfin, le Parlement, dans une réforme d'une telle importance, ne doit pas seulement jouer le rôle de sanctionnateur, mais prendre, de lui-même, l'initiative de la réforme.

Le régionalisme spontané nous semble une erreur. Cette prétendue réalisation n'est, au fond, qu'une absence de réalisation. Le régionalisme sera organisé ou ne sera pas.

#### b) *Régionalisme par décret après consultation*

Si le régionalisme spontané ne convient pas à notre tempérament — ennemi, quoiqu'on dise, de l'imprécision — il ne faudrait pas, selon nous, laisser au Parlement le soin de réaliser *intégralement* la réforme.

Le lecteur pourra s'étonner que je paraisse, dans ce paragraphe, « donner — selon le mot de Marx — des recettes pour « les marmites de l'avenir » et même, s'il m'est permis de poursuivre l'image, m'intéresser à la « cuisine » parlementaire. Qu'il veuille bien se rappeler le grand nombre de propositions et de projets régionalistes déposés ou même discutés au Parlement et dont aucun n'a abouti !

La réforme régionale est subordonnée au vote des Chambres ; il est, à notre avis, capital de rechercher le moyen « psychologique » d'assurer à ce vote les plus grandes chances de succès.

Le principe de la réforme serait sans doute accueilli avec faveur par le Parlement. Il y a, à la Chambre et au Sénat, à chaque législature, de très nombreux régionalistes *de principe*. Cette belle majorité disparaîtrait à la première discussion sur un détail d'application. La commission saisie, un rapporteur désigné, son rapport déposé, les divisions se multiplieraient et la solution serait toujours la même : le renvoi à la commission, c'est-à-dire l'enterrement.

Premier écueil à éviter : il convient donc, d'abord, d'obtenir un vote de principe, uniquement de principe. Pratiquement : sur la proposition d'un membre du gouvernement ou du parlement, les Chambres voteraient le principe d'une division administrative nouvelle : la région.

Ce vote acquis, la difficulté n'en est pas, pour autant, résolue : le principe de la région admis, il reste à délimiter les régions et à les organiser.

Disons très nettement que si nous demandons au Parlement ce travail de délimitation, la réforme est perdue. On connaît les difficultés rencontrées, sur ce point, par la Constituante, assemblée unique ; qu'on imagine celles que trouveraient sur leur route la Chambre et le Sénat, détruisant alternativement ce que l'autre assemblée aurait établi. Le lecteur touche-t-il du doigt la difficulté de cette tâche ? Comprend-il que la fixation de chaque limite de région susciterait dix débats, cent démarches, mille compromissions ? Réalise-t-il que, lors de la discussion en séance publique, les considérations politiques l'emporteraient sur toutes les autres et qu'un accord ne pourrait intervenir que sous forme d'une transaction qui ne satisferait personne et mécontenterait

tout le monde ? On donnerait naissance à un régionalisme « bâtard », système pire que le mal qu'il prétendrait guérir, et qui enterrerait, lui aussi, pour longtemps, le vrai régionalisme que nous voulons.

C'est un travail énorme, une œuvre considérable que de délimiter les régions. C'est une question qui soulève de nombreux problèmes d'ordre économique, administratif, historique, géographique, ethnique, juridique, social, etc... Ces problèmes demandent à être résolus, en comité réduit, par des spécialistes : économistes, administrateurs, historiens, géographes, ethnographes, juristes, sociologues... (24).

C'est à un tel *Comité de Constitution* que doit être confié le soin de déterminer le nombre et les limites des régions. Cette délimitation est un travail pratique et scientifique à la fois, dans lequel les lois de la majorité n'ont rien à faire. Très sagement, le Parlement doit le comprendre.

Juridiquement, il est possible d'y arriver.

Le Parlement donnerait mandat au *Conseil des Ministres* de fixer, par décret pris après avis du Conseil d'Etat, le nombre, les frontières et les capitales des régions. Toutes autres dispositions relatives à l'organisation intérieure (budget et pouvoirs) de la région seraient, naturellement, réservées à la seule connaissance des Chambres. Le gouvernement aurait un délai de  $x$  mois pour prendre ce décret.

Avant de donner son avis, le *Conseil d'Etat* — garantie supplémentaire aux yeux du Parlement — devrait consulter le Comité de Constitution, désigné par le gouvernement (ou par les Chambres) et composé comme il a été dit succinctement. Le Conseil d'Etat pourrait également procéder à d'autres consultations. Je concevrais très bien que le Parlement décidât, à la capitale de chaque région économique actuelle (ou de chaque région provisoirement fixée par le Comité de Constitution), la réunion d'un Conseil régional provisoire (25). Ce conseil pourrait siéger pendant  $x$  mois après le dépôt du Comité de Constitution et le Conseil d'Etat pourrait ne donner son avis qu'après l'expiration de ce délai d'expérience. Après l'opinion des hommes de science, le Conseil d'Etat aurait ainsi celle des praticiens, car le Conseil régional provisoire comprendrait, par exemple, en plus des parlementaires de la région, un représentant de la Cour d'Appel, de l'Université, de la région militaire, forestière, postale, économique, touristique, d'assurances sociales, un conseiller général par arrondissement, un délégué de chaque chambre d'agriculture, de commerce, de métiers, etc... (26).

Le Conseil d'Etat aurait, bien entendu, loisir de consulter également les associations littéraires, artistiques, syndicales,

(24) On sait que les 19 régions économiques actuelles ont été créées par simple décret du ministre du commerce, sans consultation préalable officielle de ces spécialistes (Décret du 28 Septembre 1938).

(25). Cf. *Infra*, pp. 274 sqq.

(26) Si quelques uns de ces membres s'aperçoivent que leurs intérêts ne coïncident pas du tout avec ceux de la majorité, ils s'en iront d'eux-mêmes et il ne restera, vraiment, que les intéressés.



folkloriques. Ce n'est qu'après avoir pris tous ces avis qu'il donnerait le sien.

Il resterait, après le dépôt de l'avis du Conseil d'Etat qui serait publié, un second délai suffisant pour permettre à un certain nombre d'électeurs — par voie de pétition comprenant, par exemple, un quart au moins des électeurs d'un arrondissement — de protester contre le rattachement dudit arrondissement à telle ou telle région. Le gouvernement statuerait tacitement sur ces réclamations, en promulguant la liste définitive des régions, de leurs limites et de leurs capitales. Resterait ensuite au Parlement à décider de l'organisation des régions.

Je ne pense pas qu'on puisse critiquer le principe de cette délégation, très temporaire et très limitée de pouvoirs, assortie de la quadruple garantie de la consultation du Comité de Constitution, du Conseil d'Etat, des représentants de la région et des électeurs.

Des décrets-lois ont, ces dernières années, touché à des sujets autrement importants. Le Parlement comprendrait sans doute que la procédure que nous proposons aurait pour but essentiel de hâter et de clarifier les débats et, surtout, d'y faire participer plus intimement la Nation.

En 1915, lors du premier projet Hennessy (27), la Commission avait admis le principe du décret pris après avis du Conseil d'Etat. En 1927, le Redressement français, étudiant la même question, arrivait à une solution également voisine : découpage des régions par le gouvernement après consultation de tous les organismes intéressés (28).

Plus pratique que le referendum — inhabituel chez nous et auquel de nombreux parlementaires sont hostiles — le système que nous proposons nous semble ne devoir choquer personne et satisfaire le plus grand nombre.

## B. DÉLIMITATION DE LA RÉGION

Il semble, maintenant, superflu qu'après avoir expliqué en détail les modalités par lesquelles les régions seraient délimitées, on puisse revenir sur cette question. Par définition même, nous admettons qu'il faut laisser faire au Comité de Constitution.

Dresser une carte des régions — car c'est cela, pratiquement, délimiter — est une opération tellement complexe, qui nécessite le concours de tant de spécialistes, que je me garderai bien de proposer « ma » carte des régions. C'est, cependant, une propension naturelle que chaque régionaliste (ou presque) a de soumettre au public « sa » carte ou « son » plan. Le lecteur trouvera, à l'annexe du présent travail, les références ou résumés de la quarantaine de cartes que j'ai ainsi recueillies. D'ores et déjà, il

(27) Cf. J. HENNESSY : *Réorganisation administrative...*, op. cit.

(28) Cf. *Cahiers du Redressement français*, op. cit. — Cf. Egalement, dans le même sens, PROBUS : *La plus grande France*.



pressent qu'elles se ressemblent toutes beaucoup ; le Comité de Constitution pourrait trouver, dans l'examen et l'étude de ces similitudes, une source de précieuses indications.

Une seconde source, fort importante, est celle que compose la collection d'« Atlas régionaux », éditée depuis 1924, par M. Armand Megglé. Ces atlas, dressés à raison d'un par région économique Clémentel, comprennent, classé en une trentaine de catégories, un inventaire complet de la production régionale, sous tous ses aspects : agricole, industriel, commercial, intellectuel, artistique, etc... et des renseignements complets sur chaque région : cartes, historique, liste des services publics, diplomatiques et consulaires, religieux, tableaux des voies de communication (terre, fer, mer, air), etc...

Enfin, le Comité de Constitution — auquel il serait malséant de vouloir donner, par avance, des conseils — se basera, certainement, sur les principes constants que les grands auteurs régionalistes ont, depuis longtemps, établis.

Foncin (29) énumérât les six conditions nécessaires à la bonne constitution d'une région. Il faut, disait-il, que la région soit :

1° homogène quant au climat, à la géologie, au relief, à l'orientation, aux productions, à la race, aux mœurs, à l'histoire (tout cela, approximativement bien entendu, car cette première condition ne peut jamais être parfaitement réalisée) ;

2° rapprochée, autant que possible, d'une ancienne unité provinciale (tout au moins pour les anciennes régions : Bretagne, Lorraine ; mais il est évident que la clause ne peut plus jouer pour des régions absolument nouvelles, comme la Loire-Maritime ou la Vallée du Rhône) ;

3° en rapport avec les groupements de populations et les moyens de transports nouveaux ;

4° assez étendue, sans excès (on admet, généralement, une vingtaine de régions) ;

5° sensiblement égale aux autres régions, sans superstition, toutefois, de l'uniformité ;

6° créée en choquant le moins d'amours-propres particuliers de « pays » (condition la plus délicate à réaliser).

Il faudrait, surtout, que le Comité de Constitution fît dresser des cartes, beaucoup de cartes et les confrontât, de manière à les fondre, finalement, en autant de cartes uniques que de régions déterminées.

M. Vital-Mareille (30) propose un moyen, purement empirique, mais qui semble excellent : « Traçons une carte de l'Université de Clermont que nous colorions en rose. Superposons une carte du corps d'armée de Clermont, pareillement coloriée en rose ; puis une carte de la province ecclésiastique, une carte de la Cour d'Appel, une carte de l'Auvergne forestière, de l'Auvergne agricole, de la race bovine de Salers, de l'Auvergne ethnographique, géologique, historique, etc... Nous aurons, ainsi, une carte qui sera

(29) *Les pays de France, op. cit.*

(30) *Jeunes provinces, op. cit.*

d'un rose vif au centre, d'un rose pâle à la périphérie et dont les contours seront plus ou moins nets, selon qu'on désirera une grande, moyenne ou petite province ». Nul doute que M. Vital-Mareille se soit inspiré du conseil célèbre de Vidal-Lablache (31) : « Le problème ne consiste pas à réunir des départements par trois ou quatre dans une marquetterie à peu près symétrique : c'est de biologie et non de mécanique qu'il s'agit ».

Il faut, en effet, confronter les cartes de la France vivante ; celles de la répartition de la population, celle des cultures, des industries, des réseaux ferrés, des voies navigables, de la répartition des capitaux, des marchés de l'argent, des marchés de marchandises, des Bourses aux vins, aux grains, aux laines, celles des relations économiques, intellectuelles, celles des écoles d'art et des instituts techniques, des chambres régionales de commerce, d'agriculture et de métiers, celles des académies de province et des sociétés folkloriques, celle des toits, chère à Jean Brunhes, et des chansons, « oui : des chansons, puisque c'est par là qu'en France, tout commence et finit... » (32).

Pour assembler ces éléments si variés et dont la complication sera inévitable, il est bien évident qu'il faudra descendre plus bas que l'échelon département. Il est des arrondissements qu'il faudra détacher d'un département auquel ils sont quasiment étrangers. Faut-il descendre jusqu'au canton ? en principe, non : l'arrondissement a une vie propre (c'est souvent un « pays »), doublée d'une vie administrative ; le canton n'a ni l'une, ni l'autre. Toutefois — et cela relèvera des cas d'espèce — on pourra, exceptionnellement, détacher un canton d'un arrondissement.

Ce serait œuvre vaine que de morceler notre territoire en un nombre trop grand de petites régions (certains en proposent une quarantaine). Il ne faut pas, non plus, se borner à consacrer la réunion de territoires déjà unis entre eux par des voies de communication, mais, au contraire, prévoir des régions assez grandes pour répondre aux besoins de l'avenir.

Evidemment, les régions intérieures seront les plus difficiles à tracer ; les régions côtières ou frontières, en partie délimitées, semblent plus aisées à dessiner : elles sont d'ailleurs les plus nombreuses. On aura intérêt à donner à ces régions côtières la plus grande extension possible en profondeur, car si l'avenir est dans le commerce maritime international, l'accès à la mer doit être rendu facile aux populations de l'intérieur.

\*

Les partisans du régionalisme spontané vont nous faire ici un second reproche. Non seulement, nous diront-ils, vous avez demandé à la loi de créer la région, mais vous entendez assigner à cette région un cadre fixe, des limites qui l'enferment et l'emprisonnent, en donnant, pour chaque région, la même zone d'action

(31) *Régions françaises*, op. cit.

(32) Paul LÉON : Discours au Congrès de l'art régional, 5 Avril 1935.

aux Cours d'Appel, régions économiques, militaires, forestières, postales, etc... ?

Ce reproche nous est adressé par avance, notamment par MM. Berthod, Cadilhac, Courcoul, Chardon, Desthieux, de Romanet (33). Nous sacrifions, selon eux, à l'uniformité que nous prétendons abolir ; nous méconnaissions ce raisonnement parfaitement logique, à leur avis : à intérêts distincts, régions distinctes, par conséquent autant de régions que d'intérêts. Pourquoi établir des régions d'universelle coïncidence ? Laissons à chaque service sa nature et ses exigences : autrement, il n'y aurait pas de raison pour ne pas tenir compte aussi du nombre des préfectures maritimes et des conservations forestières ! Voilà ce qui nous est reproché.

Expliquons-nous et distinguons. Nous n'avons jamais entendu demander, par amour de la symétrie et fanatisme de la région-panacée, qu'on place des forestiers dans la Beauce et un préfet maritime dans le Jura ! Nous concevons très bien que la région militaire de Nancy est plus importante que celle de Toulouse et nous ne prétendons pas imposer aux 16 circonscriptions pénitentiaires le déplacement de leurs prisons-capitales, comme Clairvaux, Fontevrault ou Haguenau, pour les faire coïncider avec les villes-capitales de la région correspondante. Les ports, les forêts, les mines n'étant pas également répartis sur tout le territoire, nous n'entendons point forcer la nature, pas plus que notre talent.

Mais lorsqu'il s'agira de divisions d'ordre administratif ou économique déjà existantes, nous prétendrons toujours qu'il y a avantage et simplification à les faire coïncider. Nous continuerons à affirmer qu'il est fâcheux de créer, le 6 Septembre 1926, 22 conseils de préfecture interdépartementaux, en s'efforçant de ne pas les faire correspondre avec les ressorts des 27 Cours d'Appel ; qu'il est regrettable de donner le jour, le 7 Octobre 1926, à 17 régions postales, pour lesquelles on semblait s'être appliqué à ce qu'elles ne cadrassent avec aucune autre division existante !

S'il doit y avoir, un jour, vingt régions, en quoi cela peut-il dérégler la vie nationale qu'on supprime sept Cours d'Appel, qu'on crée trois divisions postales nouvelles, afin qu'à chaque capitale régionale se groupent toutes les administrations de la région et qu'en France tout ce qui *peut* avoir le même ressort ait le même ressort ?

Naturellement, la réforme sera souple : si une ville veut un tribunal dont elle ait vraiment besoin, on le lui laissera, mais quelle objection y a-t-il que ce tribunal dépende d'une Cour d'Appel plutôt que d'une autre ?

Nous voulons faire coïncider tout ce qui peut coïncider sans heurter la nature des faits (inspections maritimes ou forestières) ou la vie même de la Nation (régions militaires). Nous nous refusons de séparer notre réforme de l'idée de simplification administrative. Nous estimons qu'ajouter une division administrative : la région, superposée à toutes les autres, sans qu'elle cherche à

(33) Cf. Egalement, en ce sens, le cahier n° 27 du *Redressement français*, *op. cit.*

les unifier, ce serait créer un rouage de plus et augmenter l'enchevêtrement administratif d'une France qui n'est pas si lointaine de celle de 1789, puisqu'à des généralités, gouvernements, parlements, etc... qui se chevauchaient, correspondent des Cours d'Appel, universités, régions économiques, etc... qui ne se chevauchent pas moins.

\*

Tels sont les principes qui pourraient inspirer la délimitation nécessaire des régions. Sagement préparée, longuement étudiée, sanctionnée sans retard, cette œuvre serait, dans l'excellent sens des mots, simplificatrice et unificatrice (34).

### III

#### ORGANISATION DE LA REGION

Nous allons maintenant étudier l'organisation intérieure de la région ; écartant, dès l'abord, l'objection classique de la pénurie de la région en administrateurs, nous allons successivement faire connaissance avec les élus de la région et le représentant du pouvoir central ; enfin, nous verrons comment vivra la région, ce que seront ses ressources budgétaires.

##### A. LE PERSONNEL

On a souvent déploré la médiocrité de certains maires des petites communes, voire de certains conseillers généraux. L'incompétence des pouvoirs locaux devant des lois de plus en plus compliquées, surtout lorsqu'une décentralisation élargie accorde à ces petites personnalités des pouvoirs de gestion technique, a amené bien des fautes, bien des gaspillages de crédits. L'obstacle à la décentralisation est ainsi venu des futurs responsables eux-mêmes : le maire a peur de prendre ses responsabilités, etc...

Ainsi, nous dira-t-on, vous avez déjà du mal à trouver les hommes compétents pour gérer une commune, s'occuper d'un canton, représenter un département. Où trouverez-vous ceux qui seront capables d'administrer une région ? Qui ne peut le moins, ne peut le plus.

Ce raisonnement est peut-être d'une logique suivie, mais ne tient pas suffisamment compte des faits. Que peut faire le citoyen actif, intelligent, notable de l'un quelconque de nos départements,

(34) Regrettons, encore une fois, que ces principes n'aient pas inspiré le Décret du 28 Septembre 1938.



lorsqu'il veut s'occuper des affaires de son petit pays ? S'absorber dans les complications peu enthousiastes de la gestion d'une commune ? Faire la plus désagréable des campagnes électorales, la plus ingrate, quelquefois la plus violente : celle de conseiller général, ou la moins utile : celle de conseiller d'arrondissement ? Et cela pour aller siéger dans une assemblée sans pouvoirs effectifs, comme le Conseil général ou porter un titre aussi dénué de prestige que celui de conseiller d'arrondissement ? Quitter ses affaires, perdre sa clientèle, abandonner son centre d'activité pour aller siéger à Paris, au Parlement ?

Beaucoup y renoncent, trop importants pour s'attacher à de mesquines gestions municipales, trop occupés pour abandonner la ville de leur vie pour la capitale. Voilà pourquoi il manque souvent à la commune, au canton, au département, des hommes d'action.

Mais, dans le cadre de la région organisée, le même citoyen ne se désintéresse plus des affaires publiques, il prend le sens de sa responsabilité, il s'habitue à vouloir de son propre mouvement. Qu'on crée une assemblée régionale — réserve faite de ses pouvoirs —, qui ait à administrer une unité territoriale vivante comme la région, les mêmes citoyens qui se désintéressaient, à la fois, des intérêts de leur commune et de la nation, consentiront sans doute à servir leur pays dans ces réunions où ils pourront, sans trop s'éloigner de leurs affaires, mettre leurs capacités au service d'une activité qui en vaudra la peine. Le membre du Conseil régional ne sera pas moins qu'un député, il sera autre chose. Il travaillera avec d'autant plus de cœur et d'application qu'il pourra juger sur place des effets de ses créations, voir la sanction des faits appliquée à ses votes, étudier, comme autant d'expériences, le fonctionnement de son administration.

Faites-nous de bonnes régions, nous vous donnerons de bons administrateurs. Il est encore plus d'un citoyen qui préfère être le premier dans sa région que le dernier à Paris. C'est sur de tels hommes que nous comptons pour vivifier et grandir les régions (35).

## B. LE CONSEIL RÉGIONAL

Sur l'assemblée — expression à laquelle je préfère, je dirai pourquoi dans un instant, celle de « Conseil » — régionale, bien des discussions se sont ouvertes.

Le seul mot d'« assemblée » fait peur ; certains évoquent malgré eux de petits parlements et tout ce que cette idée comporte de périlleux pour l'unité nationale. D'autres ont encore présent à la mémoire le spectre (selon eux) d'assemblées professionnelles.

Faut-il que l'assemblée soit politique, délibérante, élue au suffrage universel, au suffrage restreint ? Devra-t-elle simplement

(35) La participation des seules chambres de commerce à l'administration régionale — telle que fixée par le Décret du 28 Septembre 1938 — ne répond nullement, aux besoins de la région.

grouper des conseils généraux ou fédérer des arrondissements ? Pourra-t-elle émettre des vœux ou prendre d'autorité certaines mesures ? Lui donnera-t-on un pouvoir général d'administration sur toute la région ? Y aura-t-il, enfin, dans cette assemblée, des membres de droit à côté de membres élus ? Telles sont les principales questions qui sont généralement débattues lorsqu'on discute de l'assemblée régionale. Il va nous falloir les classer, les sélectionner et, si possible, les résoudre.

\*

Procédons par élimination. Ecartons, tout d'abord, ceux qui n'offrent pas assez et ceux qui demandent trop.

Insuffisante, par exemple, selon nous, semble être la proposition de M. Monsarrat (36) qui conçoit une assemblée régionale « mobile », composée de « commissions techniques », déléguées par chaque conseil général afin de discuter des affaires régionales. Voilà qui permettrait, sans doute, de conserver le département et même de former, à propos de chaque affaire, des régions variables : par exemple, quand le département A d'une région I voudrait s'unir avec le département B d'une région II ! Mais cet excès de souplesse irait à l'encontre de l'idée régionale que nous voulons ressusciter ; ce serait le triomphe des dérobades et des dissidences. Pas de région sans limite fixe ; nous ne pouvons sortir de là.

Le lecteur sait déjà, par contre, que nous rejetons comme excessive l'idée d'une assemblée régionale élue par catégories professionnelles, que ce soit, comme M. Jean Hennessy le propose, au suffrage universel, ou au second degré (37), ou encore à base mixte (Reibel).

A plus forte raison écarterons-nous les projets de ceux qui veulent, comme M. Beauquier (38), créer, dans la région, une véritable assemblée, élue au suffrage universel, dont les débats pourront être politiques et qui pourra administrer totalement la région. Il y a là, selon nous, en germe, une atteinte à l'unité ; cette raison résume et justifie le rejet d'une telle proposition.

\*

Nous avons écarté ainsi, rapidement, les projets que nous jugions excessifs ou insuffisants (39). Reste à étudier la délicate question de la composition des membres de l'assemblée régionale. Plusieurs systèmes peuvent être envisagés : ces membres peuvent

(36) G. MONSARRAT : *La réforme administrative au point de vue économique*, 1920.

(37) Cahier du Redressement..., *op. cit.* et J. BARDOUX, *op. cit.*

(38) *Op. cit.*

(39) Il faudrait, évidemment, comprendre au nombre des réalisations insuffisantes le « comité régional » prévu par le Décret du 28 Septembre 1938 (Cf. *Suprà*, pp. 211 et 212).

être nommés par le gouvernement, élus (au 1<sup>er</sup> ou au 2<sup>e</sup> degré), mi-partie nommés et mi-partie élus.

Examinons chacun de ces trois systèmes.

Si les membres de l'assemblée sont nommés par le gouvernement, leur réunion ne mérite plus le nom d'assemblée ou même de conseil ; il s'agit d'un comité de fonctionnaires, chargé du soin d'assister le représentant du pouvoir central dans la région. Personne, d'ailleurs, à notre connaissance, n'a encore proposé un pareil système qui créerait un organisme essentiellement centralisateur.

Si les membres de l'assemblée sont élus au suffrage universel, ainsi que le proposent certains régionalistes, comme M. P.E. Flandin (40), il y a vraiment « assemblée », issue d'une campagne électorale, après des discussions où, il ne faut pas se faire trop d'illusions, la politique aura sa part, sa grande part. La région sera ainsi représentée par des élus de son choix, mais une grande partie des notabilités de la région ne prendront pas part à son administration et c'est dommage.

Beaucoup de projets relativement récents (41) font élire les conseillers régionaux par les conseillers généraux (projets : Hennessy, modifié par la Commission, 1915 ; Boucheron, 1918 ; Bellet, 1923). Que ces conseillers régionaux soient choisis au sein ou en dehors des conseils généraux, le suffrage, émanant des conseillers généraux eux-mêmes, serait très restreint. Il ne signifierait plus grand'chose : un homme peut très bien être capable de représenter un canton et non une région ! Il n'a pas été désigné pour cela. D'ailleurs, la même critique que pour le système précédent subsiste : pas de représentation des activités régionales, avec l'aggravation du suffrage restreint. Enfin, ce système suppose le maintien du département (conseil général) et nous sommes partisan de sa suppression.

Reste donc à exposer notre système personnel. Nous avons dit qu'à une « assemblée régionale », nous préférons un « conseil régional ». Il n'y a pas là qu'une querelle de mots. La réunion des représentants de la région devra assister et conseiller le représentant du gouvernement dans la région ; cette réunion ne sera pas un comité nommé, elle ne sera pas une assemblée élue ; elle sera un Conseil mi-élu, mi-nommé.

C'est le seul moyen qui nous semble capable d'allier ces deux nécessités : une base large, donc électorale au premier degré, une base solide, qui fasse participer à l'administration de la région ceux qui, en raison de leur valeur ou de leurs fonctions, gèrent déjà, chacun dans sa sphère, tel intérêt particulier de la région.

Quels seront donc ces membres, non pas exactement « nom-

(40) *op. cit.*

(41) Et déjà, BÉCHARD : *op. cit.*, en 1861. PRÉVOST-PARADOL, dans *La France nouvelle* (1868) propose, lui, que les conseils généraux se réunissent en assemblée provinciale.



més », mais « *de droit* », ce qui est assez différent ? Qu'on nous permette de nous servir d'une comparaison empruntée au cadre administratif actuel : le département.

Les personnalités administratives qui sont réunies au chef-lieu du département forment comme un petit ministère dont le Préfet serait le président du Conseil. Suivent les ministres de la Guerre (Général ou Colonel), de l'Instruction publique (Inspecteur d'académie), de l'Agriculture (Directeur des services agricoles), de la Justice (Président du Tribunal), de l'Hygiène (Inspecteur de l'Assistance publique), des P.T.T. (Directeur départemental des Postes), du Travail (Inspecteur des Assurances sociales), des Finances (Trésorier Payeur général), des Travaux Publics (Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées), du Budget (Directeur des Contributions directes), etc... (42). Toutes ces notabilités départementales, si elles se trouvaient réunies, formeraient déjà un conseil d'une compétence appréciable.

A l'échelon région, les personnages correspondants sont presque toujours des personnalités. Songeons à la valeur d'un Premier Président de Cour d'Appel, d'un Recteur d'Université, d'un Général commandant de Corps d'Armée ; à l'expérience d'un Inspecteur divisionnaire du Travail, des préfets ; à l'utilité d'un Ingénieur en chef des Mines, de la Navigation, des Ponts et Chaussées, d'un Conservateur des Eaux et Forêts, d'un Directeur général des Postes, d'un Inspecteur régional des Assurances sociales, etc... Voudrait-on que la région se privât de tels concours ? L'avis de telles compétences lui est non seulement utile, mais encore indispensable : aussi doivent-elles siéger « *de droit* » au Conseil régional.

Il serait juste d'adjoindre au nombre de ces membres de droit des personnalités moins officielles, comme les Présidents de Chambres de Commerce, d'Agriculture et des Métiers, de la région touristique, de la Presse régionale, du Conseil de gérance radio-phonique régional, l'Archevêque (ou l'Evêque, s'il y a plus de régions que d'archevêchés), dont il faut bien se garder de méconnaître l'influence morale (43).

Il faudrait aussi prévoir que les syndicats groupant plus de x.000 membres, que les coopératives régionales comptant plus de x00 adhérents auraient le droit de déléguer leurs secrétaires généraux. Enfin, un ou deux sièges seraient réservés aux Présidents des académies régionales ou des sociétés littéraires.

Tel serait l'aspect de la partie *permanente* du Conseil régional, composée de membres de droit. Elle compterait, selon les régions, de 25 à 40 membres (44), représentatifs de l'élite de la région dans tous les domaines. Sorte de Sénat régional, cette moitié permanente servirait de sérieux contrepoids à la moitié élue.

(42) Cf. P.E. FLANDIN : *op. cit.*

(43) Cf. *Leur rôle avant la Révolution* dans TOCQUEVILLE : *L'Ancien régime*, p. 166 et TAINÉ : *Origines...*, t. VIII, *Le gouvernement révolutionnaire*, t. II, I. IV, ch. I, IV, p. 156.

(44) En raison du nombre variable des préfets et des présidents de chambres d'agriculture, de Commerce, de Métiers...



Dès lors, pourquoi ne pas accepter qu'en nombre égal, siègent, à côté des membres de droit, des conseillers régionaux élus au suffrage universel ? Le Conseil régional et le département ayant disparu, nous proposons que l'élection se fasse dans le cadre de l'arrondissement, tout comme l'élection législative. L'arrondissement, que nous maintenons — nous le verrons plus loin — parce que, bien souvent, il correspond au « pays », nous semble être le cadre le plus pratique pour cette élection. L'arrondissement régional ne cadrera pas toujours, fatalement, d'ailleurs, avec l'arrondissement législatif (il faudra sans doute que, par la suite, ce dernier se modèle sur lui) ; dans le cas où il y aurait moins d'arrondissements que de membres de droit au Conseil régional, on subdiviserait (dans les villes, ce serait facile) les arrondissements les plus peuplés.

Nous sommes convaincu que ce système pourrait parfaitement fonctionner. Il nous a été inspiré, en ce qui concerne les membres de droit, par la composition des « Comités consultatifs » des régions militaires qui ont fait, pendant la guerre, l'énorme et utile travail que l'on connaît (45). MM. Vital-Mareille et Villey, dans leurs ouvrages, ont également admis, mais avec voix consultative seulement, des notabilités de la région à l'assemblée régionale. Enfin, j'ai retrouvé dans la réponse de M. Chautemps, président du Conseil général d'Indre-et-Loire, à l'enquête de M. Clémentel, l'idée d'assemblée régionale formée par le groupement d'arrondissements, administrée par des délégués « avec le concours de hauts fonctionnaires chargés d'assurer l'application des lois nationales » (46).

Les membres élus formeraient-ils la partie la plus remuante du Conseil régional ? C'est possible. Leur caractère électif est-il un danger ? Nous ne le croyons pas. Lors de la discussion de la loi rendant les conseils généraux électifs, un député s'écria : « Vous allez créer des assemblées agitées, dangereuses, révolutionnaires ! » (47). Jamais assemblées ne furent plus paisibles, pour cette raison qu'elles n'eurent jamais à s'occuper de questions politiques. Il en sera de même ici et pour la même raison, nous allons le montrer au paragraphe suivant.

Y aura-t-il conflit entre membres élus et membres de droit ? Pour quelles raisons ? Les premiers ne se sentiront pas le moins du monde membres de seconde zone, puisqu'ils seront les représentants de la volonté régionale. En raison de l'importance de leurs fonctions et de leur indépendance — tirée de leur permanence au Conseil et de leur mobilité de région à région — les seconds seront prêts à l'étude impartiale de tous les problèmes régionaux.

La durée du mandat électif, la création d'une commission régionale permanente, prise au sein du Conseil régional, le mode

(45) Cf. *Suprà*, pp. 188 sqq.

(46) Conseil Général d'Indre-et-Loire. Commission d'Etudes sur le régionalisme. Tours, 1919.

(47) *Le Moniteur*, 10 Janvier 1833.

de renouvellement, la rééligibilité des membres élus, ne sont plus que des détails à préciser. Le Conseil régional est formé, prêt à administrer la région. Avant de voir ce qu'il aura à faire — autrement dit : ce que seront ses pouvoirs — il nous faut étudier ce que sera la représentation du pouvoir central dans la région (48).

### C. LE PRÉFET RÉGIONAL

La région sera donc une circonscription administrative importante ; il lui faudra un administrateur de grande envergure comme représentant du pouvoir central. Ce préfet régional possèdera, d'ailleurs, un domaine dans lequel il pourra donner la mesure de ses capacités. Tant d'hommes distingués, auxquels le gouvernement confie l'administration d'un département alors que leur valeur les mettrait à même d'assurer le développement économique et social de toute une région, se trouvent paralysés dans un cadre trop exigu. Ils sont absorbés par de minutieux services qu'ils ne peuvent cependant se passer de contrôler.

Placés trop près de leurs administrés, ils entendent, malgré eux, l'écho des querelles de clochers, rapportées et déformées par leurs agents électoraux, informateurs de villages dont l'organisation les a précédés et leur survivra. Ils sont les observateurs, mais aussi les obligés des partis, forcés de ménager ou de satisfaire les coteries politiques. Ils administrent de leur mieux, en se laissant, fatalement, entraîner par l'action politique que le gouvernement leur impose, leur signalant les sièges à conserver ou à gagner à la majorité gouvernementale au pouvoir. Leur idéal périodique est ainsi, tous les quatre ans, d'assurer une représentation départementale la plus conforme à cette même majorité. Ils ambitionnent de faire une carrière brillante, mais n'ont pas, fortement ancré en eux, le désir d'entreprendre des œuvres de longue haleine puisque, si bons administrateurs qu'ils soient, ils sont, eux aussi, à la recherche d'un avancement, sous l'espoir d'une préfecture supérieure, destinés qu'ils sont à passer dans les préfectures, alors que les hommes du pays restent au pays.

Tout change si le même homme est brusquement éloigné de ses administrés et porté à la tête d'une capitale régionale. Entre les 90 préfets actuels, il sera facile d'en choisir vingt qui auront manifesté le plus brillamment leurs talents d'administrateurs. Devenu chef administratif d'une région, le préfet sera détaché des querelles de clocher et des soucis d'ordre électoral. Le gouvernement n'aura plus l'idée de lui demander de faire élire d'un seul coup trente ou quarante députés conformes à ses idées ; le désirerait-il qu'il ne le pourrait pas, aussi ne sera-t-il pas tenté de

(48) Certains, notamment M. APPERT : *op. cit.*, proposent de donner au Président de l'Assemblée régionale des pouvoirs qui fassent de lui un véritable chef du pouvoir exécutif régional. Nous pensons, au contraire, que ce caractère « exécutif » trop marqué risquerait d'amener entre ce président et le préfet régional des heurts fort dangereux pour la région et pour la Nation tout entière.

l'en prier. Quant à l'avancement — dont le domaine sera limité car chaque capitale régionale sera une grande ville — il sera dû, cette fois, au seul mérite d'organisation.

Ce préfet régional devrait être nommé par le Président de la République. Les projets qui désirent un préfet élu (49) par le Conseil régional ne semblent pas devoir être sérieusement retenus, le contrôle du gouvernement central s'avérant alors comme pratiquement inexistant (Imagine-t-on le soulèvement, inévitable, de toute une région le jour où son préfet régional, élu par elle, serait révoqué par le gouvernement ?).

Quant au rôle précis du préfet régional, il serait d'administrer le domaine de l'Etat, de veiller à ses services, de transmettre au ministre le budget régional avec ses observations, de contrôler la légalité des décisions du Conseil régional et, en cas de difficultés, d'en appeler au Pouvoir Exécutif. Il surveillerait, par les sous-préfets, les arrondissements, les cantons et les communes et, surtout, libéré de l'administration compliquée qui absorbe tout le temps des préfets actuels, il pourrait avoir, au nom du gouvernement, une très grande action personnelle sur le développement de la région.

Au lieu de subir, comme le préfet actuel, le contrôle de la commission départementale et de son président, contrôle qui s'accorde mal avec le rang et l'importance d'un représentant du pouvoir central, il serait, au contraire, s'il comprenait son rôle et savait tenir sa place, le conseiller de la commission régionale et l'ami de son président.

Cette organisation des pouvoirs du préfet régional répond, d'avance, à certaines critiques. On a souvent craint de faire du préfet régional un sur-préfet, supérieur hiérarchique des autres préfets (50) des départements dont la situation deviendrait alors délicate. On craignait également que le préfet régional, dans l'hypothèse où il serait (comme le proposaient MM. Hennessy et Bellet), le préfet du département où se trouverait la capitale de la région, ne fut pas libre pour administrer à la fois les intérêts régionaux et ceux du département dont il aurait la charge, qualité souvent contradictoire, difficilement conciliable. La suppression du département résout le problème : il n'y aura plus de préfets départementaux, donc plus de conflits de préséance. Voilà qui répond également à la critique exprimée par M. Bienvenu-Martin (51) qu'on éloignerait l'administré de l'administrateur : au lieu de s'adresser au préfet départemental, le citoyen ira rendre visite au sous-préfet, beaucoup plus accessible, dont le rôle se trouve considérablement accru et vivifié par la suppression des préfets départementaux (52). On aura donc, bien au contraire, rapproché l'administré de l'administrateur.

(49) Cf. Projets Bonnevey, 1918 et 1921 ; discussion du 2<sup>e</sup> projet Hennessy (la majorité de la Commission avait désiré un préfet élu).

(50) Ainsi en est-il de l'administrateur régional proposé par le Redressement français, *op. cit.* — *Contrà* : BERTHOD, BELLET : *op. cit.*

(51) BIENVENU-MARTIN : *L'organisation régionale de la France*, dans la *Revue Politique et parlementaire*, 1911, t. 67.

(52) Cf. *Infra*, p. 272.



Dernière critique, celle de M. Berthod (53) : « Craignez de faire renaître les intendants d'ancien régime ». Mais c'est justement à quoi nous tendons ! L'histoire a réhabilité entièrement la mémoire de ces grands administrateurs qui, dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, disposant de peu de temps et de moyens limités, n'ayant pour guide et soutien que leur bonne volonté et leur autorité morale, souvent oubliés du monarque et payés d'ingratitude par les ministres, et cependant n'ayant jamais cherché à se soustraire à l'autorité du pouvoir central, ont défriché, organisé, « monté » des régions. Que serait-ce, de nos jours, où le contrôle et l'appui du pouvoir central, où la collaboration du Conseil régional leur permettraient de réaliser leur pensée intégrale ! La France, lorsqu'elle a donné, en Afrique, de vastes terres à défricher à ses colons ou de grands domaines à organiser à ses administrateurs, ne s'en est jamais repentie. Nous sommes d'une race qui peut voir grand si l'on ne lui met pas d'oeillères. Combien de fois n'avons-nous pas déploré l'absence, à la tête d'une région française, de tel grand colonisateur ! Que d'œuvres puissantes pourront réaliser ces préfets régionaux, doués des moyens de la technique moderne, de voies de communication « ad hoc » et du concours de tous les habitants intéressés au développement de leur région ! Qu'ils soient ou non du « pays », l'ampleur de leur tâche suffira à les y attacher et à leur valoir une renommée que jamais n'ont eue aucun de nos actuels préfets (54) !

#### D. LE BUDGET RÉGIONAL

La question du budget régional est des plus délicates et demanderait à être étudiée par des techniciens de la finances (55). Nous ne pouvons guère, ici, donner que les idées que nous inspire le bon sens. La question est d'importance : si la région n'a pas d'argent, elle ne pourra rien faire et mieux vaudrait ne pas la créer. D'où vont donc lui venir ses ressources ?

L'idéal, en matière financière, serait que le contribuable ne payât que l'impôt dont il puisse constater l'emploi. L'impôt, en dépit des plus savantes distinctions doctrinales, n'est considéré, par le contribuable, que comme le prix des services publics ; « il sait qu'il a payé pour un pont ; il voit élever les piles du pont ; il ne lui en faut pas davantage » (56). A ce compte, les services publics étant régionalisés, le contribuable ne paierait d'impôt direct qu'à la région : c'était la formule de l'Ecole de Nancy ; elle est inapplicable. Robespierre était, cependant, de cet avis et prêchait l'autonomie la plus absolue en matière d'impôt :

(53) *Op. cit.*

(54) Nous ne pensons pas que le « haut fonctionnaire de l'administration centrale » prévu par l'article 3, al. 6 du Décret du 28 Septembre 1938. (Cf. *Supra*, pp. 212-213) puisse prétendre à de telles destinées.

(55) Une excellente étude pratique de cette question a été faite par L. BOUCHERON, dans *Un plan régionaliste...*, *op. cit.* pp. 38 sqq.

(56) J. CHEVILLARD : *op. cit.*



« Les dépenses, disait-il à la Convention, doivent être acquittées sur les lieux autant qu'il sera possible. Laissez aux communes le pouvoir de régler elles-mêmes leurs propres affaires, en tout ce qui ne tient pas essentiellement à l'administration générale de la République » (57). Faut-il en conclure que les impôts se diviseraient logiquement en impôts nationaux, régionaux, communaux (58), que chaque région, chaque commune aurait le droit d'organiser ses propres dépenses, de nommer et de révoquer ses propres fonctionnaires (59) ? Ce serait du fédéralisme ? « Peut-être, répond M. Paul Boncour, mais lequel aimez-vous mieux : fédéralisme ou banqueroute » (60) ? Nous préférons une sage organisation financière par le vrai régionalisme.

Les ressources des régions pourraient, tout d'abord, se composer des centimes additionnels départementaux actuels, légitimement majorés par le fait que l'organisation régionale serait beaucoup plus poussée et beaucoup plus active que l'organisation départementale. C'est la loi des finances, votée chaque année par les Chambres, qui spécifierait sur quels impôts les centimes additionnels pourraient être votés par les conseils régionaux et en déterminerait le maximum. A la base donc, le contrôle financier de la région resterait à l'Etat.

La région pourrait également — sous réserve que leur nature et leur importance soient homologuées par le Conseil d'Etat, afin d'éviter les abus, et autorisées annuellement par la loi de finances — lever des taxes. Pourquoi s'effrayerait-on des taxes accordées à la région ? L'Algérie bénéficie, depuis longtemps, d'un droit analogue et presque toutes les nations du monde autorisent leurs assemblées locales à en percevoir. Il y aura peut-être même, sur ce point (61), un sujet de développement au régionalisme expérimental : ces taxes régionales pourraient être adoptées par l'Etat, lorsque l'usage régional les aurait consacrées. Aucune ironie dans cette affirmation : le contribuable ne se fait aucune illusion et sait bien que sa charge fiscale n'ira qu'en croissant : qu'au moins il paie des taxes dont l'utilité et la facilité de rendement se seront fait sentir !

Naturellement, les dons et legs et les produits des biens régionaux aliénés grossiraient l'actif du budget régional. Quant aux subventions, un texte, analogue au décret du 28 Septembre 1938 en ce qui concerne les chambres de commerce et les régions économiques, pourrait les rendre obligatoires pour certains organismes ou institutions régionales : chambres de commerce, justement, chambres d'agriculture, de métiers, grandes municipalités, grandes banques, grands syndicats, grandes firmes,

(57) *Moniteur Universel*, 2 Mai 1793.

(58) P. COURCOURAL : *op. cit.*

(59) Ch. BRUN : *Le régionalisme*, *op. cit.*

(60) Dans le *Figaro*, du 23 Février 1903.

(61) Cf. J. HENNESSY : *Réorganisation administrative...*, *op. cit.*

universités, etc... L'Etat lui-même pourrait, chaque année, faire un très naturel effort, à l'aide de crédits spécialement destinés aux régions.

Il serait également loisible à l'Etat — comme l'ont permis certaines lois fiscales pour les communes et départements — d'accorder à la région une participation déterminée sur les impôts directs. La région va soulager l'Etat dans beaucoup de domaines (hygiène, assistance, travaux publics, etc...) ; il est tout à fait normal que ce dernier lui en sache gré et lui abandonne les ressources y afférentes ; c'est ce que Léon Say proposait, autrefois, pour les départements (62). La région prendra aussitôt possession des édifices départementaux : préfectures, palais de justice, hôpitaux, casernes, écoles normales, etc... Elle assurera leur entretien : il est équitable qu'elle bénéficie, tout au moins, d'une partie des impôts à ce destinés.

Enfin, la région tirera des ressources importantes du revenu de son domaine et de l'exploitation des services publics régionaux. L'idéal serait que les bénéfices réalisés dans la saine exploitation des services bénéficiaires compensassent largement la perte des services déficitaires. La région fera-t-elle mieux que le département ? Nous l'espérons : pour faciliter la bonne gestion, la loi pourrait obliger la région à tenir, pour chaque service, un budget séparé avec bilan annuel à postes fixes.

Quoiqu'il en soit, la région aura ainsi de quoi vivre (63). Reste à voir à quelles activités elle va pouvoir affecter les ressources qu'elle aura ainsi réunies.

#### IV

### LE DOMAINE D'ACTIVITE DE LA REGION

Ici se pose le même dilemme qu'à propos du budget régional : ou bien le conseil régional a des pouvoirs sans contrôle sur toute l'administration régionale et c'est l'Etat dans l'Etat, ou bien il n'a presque pas de pouvoirs et son rôle devient inutile, avec cette circonstance aggravante que le Conseil général étant supprimé, les activités locales ne se trouvent plus représentées.

A cela, nos adversaires nous opposent un second dilemme : ou bien on maintient les conseils généraux et alors c'est le conflit certain entre eux et le conseil régional, et l'augmentation de toutes

(62) Cf. Chambre des Députés, 1890, annexe n° 599, *Documents parlementaires*.

(63) Les moyens mis à la disposition de la région par le décret du 28 Septembre 1938 sont infiniment plus restreints (Cf. *Suprà*, p. 213).

les dépenses : double budget, doubles centimes additionnels (64), etc... ; ou bien on les supprime et on donne leurs attributions aux conseils régionaux, mais alors rien n'est changé et les conseils régionaux n'ayant pas d'autres pouvoirs que les conseils généraux ne pourront faire plus ou mieux qu'eux.

C'est là que gît l'erreur. Ne laisserait-on au conseil régional que les pouvoirs, certes peu révolutionnaires, des conseils généraux qu'il pourrait réussir là où ils ont échoué, et cela pour deux raisons : 1° parce que la région aurait un budget réel et raisonnable ; 2° parce que la région serait quatre ou cinq fois plus importante que le département. Ainsi le Conseil général du Rhône n'a jamais pu faire aboutir le canal du Rhône, mais la région lyonnaise y serait sans doute parvenue par l'organe de son conseil régional (65).

Il y a plus : à l'heure actuelle, les conseils généraux ne peuvent guère qu'émettre des vœux. On peut raisonnablement accorder plus de pouvoir au conseil régional. Quel inconvénient à ce qu'il réalise la navigabilité d'un fleuve, le creusement d'un port, l'établissement d'un hôpital, la création d'une école professionnelle ?

Dans ce délicat problème des attributions du conseil régional, tout est question de mesure. On voudrait pouvoir s'inspirer de la fameuse formule de l'Ecole de Nancy : « Les affaires de la commune à la commune, celles de la région à la région, celles de l'Etat à l'Etat ». Malheureusement, la formule oublie de définir ce qu'est, par exemple, une affaire régionale. Tâche presque impossible : il n'y a pas plus d'affaire uniquement régionale (sans répercussion générale) que, dans un autre domaine, de loi exclusivement économique (sans répercussion politique) (66). Question de nuance, avant tout : il faut que l'Etat s'occupe de tout ce qui le regarde, de près ou de loin, et se décharge du soin de tout ce qui ne le regarde pas.

Nous pensons que la solution est dans la distinction de deux sortes de pouvoirs à attribuer au conseil régional : des *attributions* proprement dites, d'une part ; d'autre part, des *droits consultatifs*.

Lorsqu'une question rentrera dans ses attributions, le conseil statuera souverainement, sauf à voir ses décisions annulées en Conseil d'Etat pour excès de pouvoir, soit d'office, soit sur la requête du Conseil des ministres, étant bien entendu que le gouvernement, après avis du Conseil d'Etat, pourra dissoudre tout conseil régional.

Lorsqu'il s'agira d'une question pour laquelle le conseil régional aura un droit consultatif (la liste en sera dressée par la loi), aucune décision législative ne pourra être prise, sans que l'avis du ou des conseils régionaux intéressés ait été demandé et donné.

(64) CADILHAC : *op. cit.*

(65) Cf. R. DE JOUVENEL, au Congrès de Toulouse de la Ligue d'action régionaliste, 1914.

(66) Sur la question de savoir s'il n'y a pas de lois exclusivement politiques, cf. A. MESTRE : *La notion de loi politique*, dans la *Gazette du Palais* 1<sup>er</sup> Février 1938.

Nous indiquerons, au fur et à mesure de leur énumération, le domaine respectif des attributions et des droits consultatifs.

La région aura, cela va de soi, la personnalité civile et le droit d'estimer en justice ; le président de la commission régionale, placée elle-même sous le contrôle du conseil régional, exécutera les décisions de ce dernier.

## I. TRAVAUX PUBLICS

La vie moderne dépend de l'outillage national au sens large du mot et, notamment, de la facilité des transports, de leur rapidité, de leur bas prix. L'Etat aurait besoin d'une politique de grands travaux publics ; l'outillage national l'a toujours préoccupé : la question des ressources à trouver est un délicat problème à résoudre, les plans succèdent aux plans plus vite que les réalisations. La jalousie des compétitions s'oppose à la conclusion rapide des travaux. Les régions pourraient s'attacher utilement à cette œuvre et trouver assez facilement de l'argent, ne serait-ce que sous la forme très intéressante de sociétés d'économie mixte, où l'on verrait non plus des chambres de commerce, mais la commission régionale s'associer à des particuliers pour la constitution de travaux régionaux (67). Laissés à l'initiative individuelle, débarrassés des mille et une démarches à effectuer à Paris, ces grands travaux régionaux avanceraient, sans nul doute, beaucoup plus vite qu'actuellement.

Quant au principe du partage des attributions, il faudrait que l'Etat ne se réservât que les travaux d'usage absolument général (routes stratégiques, ligne Maginot, par exemple). Nous allons, d'ailleurs, donner, sur ce point, quelques précisions.

Le *réseau routier* peut comprendre, logiquement, deux catégories de routes : routes nationales et routes régionales. Il ne s'agit pas, comme certains l'ont reproché, de créer des routes régionales, superposées aux routes départementales (68). Il n'y a pas de routes régionales, écrit également M. Berthod (69) : « sauf dans les Pyrénées ou dans les Alpes, il n'y a que des routes locales qui n'intéressent pas la région et des routes nationales qui ne regardent que l'Etat ». Cette distinction semble excessive : on pourrait lui rétorquer, avec quelque apparence de raison, qu'il n'y a de routes locales, intéressant la commune, que les chemins vicinaux ordinaires et de routes nationales que les très grandes routes nationales. Des textes récents ont multiplié les routes nationales parce que les départements ne pouvaient plus entretenir de

(67) Cf. E. ANTONELLI : *Les sociétés d'économie mixte* (*Revue des Sociétés* Février 1923) et le Décret du 1<sup>er</sup> Septembre 1937 qui réorganise les grands réseaux sous la forme d'une Sté d'économie mixte : la Sté nationale des chemins de fer français (51% des actions à l'Etat, 49% aux Compagnies).

(68) P. CLOAREC : *op. cit.*

(69) *Op. cit.*



nombreuses routes départementales (70). Etant donné l'excellent état du réseau routier français, sillonné — jusque sur de petites routes — par une quantité d'automobiles et d'autocars régionaux, on peut sagement considérer que le réseau régional est, en fait, constitué par les chemins de grande communication, les routes départementales et certaines routes nationales secondaires à déclasser. La région aurait la gestion de ce réseau et pourrait créer de nouvelles routes régionales (attribution). Elle serait consultée seulement (droit consultatif) en ce qui concerne la modification ou la création de routes nationales traversant son territoire ; elle ne s'occuperait en rien de ce réseau national.

Le *réseau ferroviaire* autre que celui appartenant à l'Etat ou concédé par lui pourra être organisé par la région ou mieux contrôlé par elle avec droit d'exploitation. La région contrôlera et coordonnera, par exemple, les transports sur route ; elle pourra exploiter à son compte les chemins de fer d'intérêt départemental ou local, presque toujours, en fait, d'intérêt régional, dont la construction a été pleine de lenteurs et dont l'exploitation reste une source d'inépuisables différends. Le réseau ferroviaire régional sera assez important pour bénéficier des avantages de la grande exploitation, assez près du conseil régional pour que celui-ci puisse le contrôler efficacement. A l'affreux « tortillard » cahoté et poussif, la région qui, par une circulation intense, renforcera sa production, peut et doit substituer l'autorail régional, rapide et silencieux.

La circulation sur les *fleuves et canaux* doit, en principe, rester sous le contrôle de l'Etat. Mais l'Etat a toujours mis la plus mauvaise grâce à s'occuper du développement et de la construction des canaux. L'histoire du canal du Nord le prouve : proposé déjà dans le Plan Freycinet (1874), inscrit au programme de 1879, après une enquête au cours de laquelle plus de 17.000 dépositions furent produites, le projet fut accepté en 1884, puis retiré, faute de crédits. Ce n'est qu'en 1901 que l'étude fut reprise et que, sous la pression de la Chambre de Commerce de Douai — qui offrit de payer la moitié des dépenses — et de la Chambre des Houillères qui offrit sa garantie, portant sur la presque totalité de l'emprunt, les premiers travaux furent commencés. L'opposition était venue de la Compagnie des Chemins de Fer du Nord dont le siège est à Paris et dont l'entregent est, on le pense, particulièrement influent. Un rapporteur au Sénat n'avait-il pas écrit à l'époque : « L'examen des conditions d'établissement d'un canal s'impose avec une plus grande nécessité lorsque cette voie doit entrer en concurrence avec une voie ferrée faisant appel à la garantie d'intérêts » (71) ?

(70) 40.000 km. de routes départementales et de chemins de grande communication ont été ainsi repris en charge par l'Etat. En 1933 (chiffres empruntés à M. Appert, *op. cit.*) il n'y avait plus que 19 départements, gérant 5.600 km de routes départementales, alors que les routes nationales en représentaient 80.208 km.

(71) Cité par J. HENNESSY, Discours de Lille, 20 Octobre 1913.

Il serait sage, alors, de distinguer entre les canaux d'usage national (le canal de la Marne au Rhin, par exemple) et ceux d'usage interrégional (le canal du Nord). De même, la construction d'un canal régional pourrait être laissée aux soins de la région, à condition que l'Etat conservât un droit de contrôle et veillât à ce que de tels canaux soient tous construits sur le même gabarit et n'obligent pas les chalands à rompre charge d'une région à l'autre !

Les *ports* relèvent, actuellement, de quatre ministères : Travaux publics pour les travaux neufs, Marine pour la police des gens de mer, Intérieur pour la surveillance des quais, Commerce pour les droits de débarquement (72) ! Or, la fonction des ports maritimes qui s'est le plus développée depuis la guerre, c'est la fonction régionale : le service de l'arrière-pays. Cette fonction est, aujourd'hui, la base même de l'activité maritime des grands ports et ceux-ci ne se rencontrent plus que là où un arrière-pays très productif est mis en rapports faciles avec eux. Ainsi, Rouen, premier port fluvial de France — il vient de supplanter Paris — doit son développement à la façon merveilleuse dont il est relié par la Seine à la région parisienne.

Il nous faudrait une politique des ports. L'Etat peut-il la réaliser ? M. de Freycinet l'avait tenté, en voulant organiser un grand port par région maritime. Le gouvernement fut aussitôt assailli de mille demandes : chaque chef-lieu de canton à proximité de la mer voulait son port ! Les crédits s'épuisèrent et s'éparpillèrent. Pendant ce temps, Anvers dépensait 125 millions pour son port, Hambourg 300 millions pour le sien (1875-1900).

La solution ne serait-elle pas de laisser à chaque région maritime le soin de s'attacher à développer « son » port — un seul peut-être — et à le bien faire ? On laisserait à la direction de ces ports une certaine autonomie (réserve faite pour les ports de guerre, bien entendu) ; on laisserait surtout les régions encourager, subventionner, vivifier leurs ports.

## II. ENSEIGNEMENT

Confier l'enseignement général à la région, comme certains régionalistes le désirent, n'est pas une solution acceptable. L'école forme le citoyen : l'Etat doit rester maître de l'enseignement donné sur tout l'ensemble du territoire en langue française.

La région aura toutes satisfactions en ce qui concerne le personnel enseignant de l'enseignement général : c'est le Recteur d'Académie qui nomme les instituteurs et le Recteur, nous nous en souvenons, siège au conseil régional.

Enfin, la région conservera, en matière d'enseignement général, un droit consultatif : on la consultera obligatoirement pour la suppression d'une école ou d'un lycée ; elle pourra suggérer qu'on

(72) Cf. Paul DE ROUSIERS : *La transformation des ports et des transports maritimes*, dans les *Divisions régionales...*, *op. cit.*

développe tel ou tel enseignement d'ordre régional ou même lui consacrer une chaire en la subventionnant.

Il en va tout autrement de l'enseignement professionnel et technique. L'Etat semble mal outillé pour le développer. Il lui consacre, certes, des écoles supérieures (Centrale, Mines, Ponts et Chaussées, etc...) mais qui s'adressent à l'élite et enseignent, si l'on peut dire, la science générale. Or, l'enseignement technique est, par définition, spécialisé : chaque région de France est intéressée par l'étude et la mise en œuvre de sols et de sous-sols différents, d'industries variées, de cultures spéciales. Chaque région peut et doit perfectionner cette étude, y porter une attention constante dont l'Etat ne dispose plus. L'agriculture devient scientifique ; de petits états comme le Danemark, la Belgique, les Pays-Bas ont un essor agricole considérable, parce qu'ils ont su créer un enseignement technique rationnel.

L'enseignement technique doit être et *rester* régional parce que la technique varie avec la région (73). En matière agricole, par exemple, les modes de culture du blé diffèrent avec chaque contrée ; les mêmes espèces ne conviennent pas ; l'époque des semencements est différente. Le professeur d'agriculture qui arrive dans une région, l'étudie, finit par découvrir, au bout de plusieurs années, des perfectionnements, des améliorations. Pour récompense de ses efforts, un avancement viendrait l'arracher à cette région et le transporter en une autre région qui lui est inconnue, où tout est pour lui à recommencer, alors que son successeur, dépaycé, ne pourrait même pas profiter de son expérience ?

Ce qui est vrai pour l'agriculture est vrai pour toutes les autres branches de l'enseignement technique. Laissons la région maîtresse de cet enseignement. Les hommes de science se rapprocheront des hommes de pratique, placés plus près d'eux. Attachés au pays, ils auront à cœur d'y introduire les méthodes les meilleures et les découvertes les plus intéressantes. Les conseils régionaux, par ailleurs, comme l'ont déjà fait les régions économiques, mais, cette fois, avec des moyens bien supérieurs, créeront des écoles professionnelles, des laboratoires, des champs d'expérimentation. C'est à eux que nous devons la technique de demain.

### III. HYGIÈNE ET ASSISTANCE

Voilà un domaine qu'on ne dispute pas à la région. Aussi ne nous y attarderons-nous guère. En matière d'hygiène et d'assistance, l'insuffisance départementale a été manifeste.

Le ministre de la Santé publique ignore, de Paris, le besoin de chaque commune et le département n'est qu'un intermédiaire peu complaisant. Trop rapprochés des villages et des villes, les fonctionnaires départementaux sont appelés à subir l'influence des arguments personnels. Ils ont peu d'indépendance et souvent pas

(73) Cf. J. HENNESSY : Discours à la Chambre des Députés, 13 Février 1916.



assez d'importance (dans les petits départements) pour organiser convenablement leurs services. Très généralement, ils n'ont pas d'argent. Bien des départements n'ont pas d'asiles d'aliénés, d'orphelinats, de sanatoria maritimes ou d'altitude, de preventoria pour enfants ou adultes, etc... Chaque région sera suffisamment riche pour en avoir et à peu de frais, toutes proportions gardées, car un établissement de 600 lits réunit, plus économiquement et plus confortablement, toutes les conditions d'hygiène que six hôpitaux de cent lits chacun.

Aussi laisserons-nous à la région la création, le développement, l'entretien des organismes d'hygiène et d'assistance. La région et l'Etat ne pourront qu'y gagner.

#### IV. ATTRIBUTIONS ET DROITS CONSULTATIFS DIVERS

Le second projet Hennessy donnait à la région le droit de statuer, par des règlements conformes aux lois existantes, sur le remembrement de la propriété rurale. Ce pouvoir réglementaire spécial peut, sans difficulté, semble-t-il, être laissé à la région.

Que le conseil régional garde, comme le conseil général actuel, le droit d'émettre des vœux non politiques, nous n'y voyons pas, non plus, d'inconvénients. Ces vœux seront probablement un peu moins platoniques que ceux des conseils généraux parce qu'ils représenteront, vraiment, la volonté d'une grande région française et que la présence au sein du conseil régional des notabilités de cette région donnera à ces vœux une singulière autorité.

Le conseil régional devra être consulté sur la création des banques et bourses régionales ; il pourra les subventionner. L'avis de la région sera également pris pour la création ou la suppression d'un tribunal, d'une prison, d'un bureau de poste, etc...

Enfin, l'avis des conseils régionaux intéressés sera nécessaire lorsque le Parlement désirera, pour une raison quelconque, modifier les limites d'une région.

\*

Tels sont les pouvoirs du conseil régional et le domaine d'activité de la région.

Sans tomber dans l'excès qui consisterait à faire de la région tout entière la « chose » du conseil régional — véritable péril, en ce cas, pour l'unité — ; sans retirer à l'Etat son droit de contrôle, ni aucun de ses pouvoirs essentiels, nous espérons, par notre système d'organisation des pouvoirs régionaux, donner à l'opinion régionale, exprimée par le suffrage universel, et à l'élite régionale, représentée par les membres de droit, des moyens suffisants pour faire connaître leurs volontés. Hors du domaine stérile des vœux, le conseil régional, déchargeant l'Etat dans une bonne et équitable mesure, gèrera vraiment, dans la région, tout ce que constitutionnellement, utilement et équitablement, il peut gérer (74).

(74) Le Décret du 28 Septembre 1938 est loin de concevoir une région dotée de tels pouvoirs (cf. *suprà* pp. 213 et 214).



## V

## SUBDIVISIONS DE LA REGION

Faut-il supprimer ou non le département ? l'arrondissement ? le canton ? la commune ? Autant de travaux sur la réforme administrative, autant d'avis.

Le lecteur pense bien que nous lui épargnerons l'exposé de cette très longue question. Un simple tableau — que j'emprunte à M. J. Desthieux (75) — le renseignera très rapidement en lui indiquant, d'un coup d'œil, les variantes des subdivisions régionales proposées :

- I. Région - département - arrondissement - canton - commune  
(la région en plus de l'organisation actuelle).
- II. Région - département - arrondissement - commune  
(suppression du canton).
- III. Région - département - canton - commune  
(suppression de l'arrondissement).
- IV. Région - arrondissement - canton - commune  
(suppression du département).
- V. Région - département - commune  
(suppression de l'arrondissement et du canton).
- VI. Région - canton - commune  
(suppression du département et de l'arrondissement).

Disons tout de suite que nous adoptons le système n° IV ; c'est-à-dire que nous ne supprimons que le département. Et étudions, maintenant, à propos de chacune de ces subdivisions quelles raisons il y a, selon nous, de la garder ou de la supprimer.

## I. LE DÉPARTEMENT

On trouvera, à l'annexe du présent travail, la liste ou le résumé d'une quarantaine de projets régionalistes, à propos de chacun desquels il sera indiqué s'il conserve ou non le département. Dans l'ensemble, 12 projets conservent le département et 24 le suppriment.

Ceux des régionalistes qui gardent le département le font uniquement pour des raisons d'opportunité. Il leur apparaît que demander la suppression du département, c'est soulever contre la réforme régionale tous les partisans (ou tous les profiteurs) du département. Nous avons nous-même déclaré, plus d'une fois au cours de cette étude, que nous désirions exposer un régionalisme

(75) J. DESTHIEUX : *L'évolution régionaliste*, op. cit.

qui déplût le moins possible et suscitât le moins possible d'adversaires, mais nous ne pouvons cependant pas sacrifier à cette considération pragmatique l'essentiel du régionalisme. « Le département est pour les régionalistes, selon le mot de M. Ch. Brun (76), le Carthage à détruire » Le régionalisme est fait *contre* le département ; il en montre l'insuffisance, la malfaisance, la médiocrité. Après en avoir administré, du moins je l'espère, la démonstration, j'irais, tirant une conclusion contraire à mes prémisses, proposer de conserver ce que je me suis efforcé de détruire, adorer ce que j'ai brûlé ?

Pourquoi, au surplus, conserverions-nous le département, puisque nous créons la région ? Pour tomber sous la critique, justifiée cette fois, de créer un organe supplémentaire et d'augmenter le nombre des démarches et des paperasseries avec le vain espoir de les supprimer ?

Garder le département comme subdivision de région, afin qu'il serve, comme le propose M. Boucheron (77), d'organe intermédiaire entre la commune et la région, pour qu'il exerce la tutelle des communes ? Nous préférons — nous l'allons dire — faire jouer ce rôle à l'arrondissement.

Répétons la proposition de Vidal-Lablache : il ne suffit pas d'assembler des départements pour créer des forces nouvelles, pour faire une région. Ce qu'il faut, pour créer des forces, c'est mieux répartir les forces actuelles, empêcher leur diffusion et leur gaspillage. Le département a divisé ce qui devait être uni ; ne risquons pas, à l'inverse, d'unir ce qui doit rester divisé.

Parvenu à ce point de notre étude, nous ne saurions plus, logiquement, nous contenter de demi-mesures, comme celles que proposent MM. Foncin (garder les départements, à la rigueur, mais supprimer les préfets et les conseils généraux) (78) ou Berthod (supprimer tantôt le département, tantôt l'arrondissement, suivant le cas) (79). Le maintien du département serait, en fait, délicat car nombre de départements appartiennent à plusieurs régions : Nièvre, Aude, Loir-et-Cher, Lot, Aisne, Isère, Yonne, etc... (80). En droit, étant donné la création de la région et du conseil régional qui engloberait toutes les attributions des conseils généraux, ce maintien ne serait pas possible.

Rien de plus factice que la haute borne qui, sur nos routes nationales, marque la frontière des départements ; la suppression des départements emportera peu de regrets.

## II. L'ARRONDISSEMENT

Les antirégionalistes ont voué une haine farouche à l'arrondissement. « L'arrondissement, dit M. Imbart de la Tour (81),

(76) Ch. BRUN : *Qu'est-ce que le régionalisme*, op. cit.

(77) L. BOUCHERON : *Le régionalisme et Un plan régionaliste...*, Op. cit.

(78) *Les Pays de France*, op. cit.

(79) Op. cit.

(80) Cahier n° 27 du *Redressement français*, op. cit.

(81) *Séances et travaux...*, op. cit.

## VI

## REGIME TRANSITOIRE

Nous avons, dès le début de ce travail, affirmé que nous voulions étudier et proposer un régionalisme immédiatement applicable. Il pourrait sembler bizarre qu'on espère pouvoir réaliser, du jour au lendemain, sur le vote d'un simple texte législatif, une réforme qui supprime le département et les cadres administratifs qui s'y rattachent et bouleverse la représentation locale des conseils généraux. Une telle réforme doit se faire sans tarder, mais cependant sans heurts. Encore une fois, tout est question de nuance.

Les faits régionalistes ont, nous l'avons dit, marqué deux étapes. Il y a d'abord eu un régionalisme économique quasi-spontané, issu des nécessités économiques elles-mêmes, puis un régionalisme administratif, timide mais progressif, qui a été amené à sanctionner l'existence pratique de la région dans de nombreux domaines.

L'application législative du régionalisme doit marquer deux temps aussi.

Proposera-t-on, comme MM. Hennessy (2<sup>e</sup> projet) ou Bellet, un prérégionalisme légal qui ne toucherait pas, pour l'instant du moins, au département et se bornerait à grouper des conseils généraux ? Ce serait, à notre avis, condamner à mort le régionalisme. La région, présentée ainsi, comme une division supplémentaire, complicatrice, plus coûteuse et inutile (les réunions de conseils généraux ne seraient pas plus efficaces obligatoires sous le nom de région que facultatives sous le nom d'ententes inter-départementales !), la région mourrait sur pied dans ce cadre provisoire que l'opinion publique, retournée, ne voudrait jamais voir rendre définitif.

Au contraire, profitons de l'accord unanime sur le seul *principe* régional : obtenons, sans grand peine, du Parlement le vote du *principe* de la division en régions. Adoptons la procédure que nous avons suggérée (92). Le Comité de Constitution, dira-t-on, perdra du temps à rédiger sa liste ? Ce ne sera pas un mal : pendant ce temps, l'opinion publique se remuera, s'inquiétera, s'intéressera à la réforme en cours. Articles de journaux, publications de cartes, polémiques de presse, toute une campagne régionaliste spontanée tiendra les esprits en éveil et forcera leur sympathie, à tout le moins leur intérêt.

Dès que le comité aura publié sa carte des régions et la liste de leurs capitales, la discussion reprendra, plus animée, puisque c'est sur cette liste que le Conseil d'Etat devra donner son avis. Mais aussitôt la liste publiée, le régime transitoire commencera (93).

(92) Cf. *Suprà*, pp. 247 sqq.

(93) Cf. *Suprà*, pp. 248-249. Si les Comités régionaux de l'Exposition devaient vraiment survivre, il eût été possible de leur faire jouer le rôle de comités régionaux provisoires (Cf. *Suprà*, pp. 229 sqq).

A chaque capitale de région, se réunira, ainsi que l'aura prescrit la loi de principe, sous la présidence du préfet de cette ville, un « Conseil régional provisoire » qui fixera lui-même la périodicité de ses séances. Ce conseil comprendra (dans les limites, provisoires elles aussi, que le Comité de Constitution aura fixées à la région) : les parlementaires de la région s'ils veulent assister aux séances, un conseiller général par arrondissement (tous les conseillers généraux seraient trop nombreux ; quant aux conseillers d'arrondissement, leur importance est par trop relative), les présidents de chaque chambre de commerce, d'agriculture, de métiers (et les présidents des chambres régionales s'il y en a), le Recteur de l'Université, le Premier Président de la Cour d'Appel, le Général (de Corps d'Armée ou de division), l'Archevêque (ou l'Evêque), le Directeur régional des Postes, le Trésorier Payeur général, le Directeur de l'Enregistrement, des Contributions directes, etc... ; les présidents de syndicats, d'associations artistiques et littéraires et même les particuliers que le Conseil régional provisoire serait d'avis d'appeler à lui. A part les fonctionnaires, aucun membre de ce conseil ne serait forcé d'y demeurer, s'il estimait que le territoire qu'il représente n'a pas d'intérêt dans la région délimitée provisoirement par le Comité de Constitution. Qu'on laisse l'accès et la sortie libre à ces représentants des pays et des contrées, qu'ils puissent se retirer d'une région qui leur semble étrangère pour s'agréger à celle qu'ils sentent plus proche d'eux.

Une fois cette période de flottement passée, le Conseil régional provisoire s'organisera. Il dressera son rapport, véritable inventaire de la région, avec cartes, programmes d'action, projets de budget et l'enverra au Conseil d'Etat.

Pendant tout le temps que le Conseil d'Etat étudiera, confrontera et classera ses rapports, pendant qu'il consultera, de son côté, organismes et particuliers, le Conseil régional provisoire continuera à fonctionner ; il précisera le rôle des futurs administrateurs de la région, habituera à se réunir entre eux nombre de ceux qui se retrouveront plus tard au Conseil régional définitif. Lorsqu'il lui cèdera la place, il aura d'autant mieux assuré son intérim que la moitié environ des membres du premier conseil se retrouveront dans le second.

Ainsi, sans toucher, pendant cette période intermédiaire, à la marche administrative du département, sans modifier en rien les habitudes administratives du pays, la réforme régionale se sera préparée, accomplie. Au lendemain des premières élections régionales, la liquidation des cadres administratifs, mise au point pendant la longue période transitoire, s'effectuera sans à-coups, sans précipitation.

La veille, l'administration française se sera endormie dans son réduit poussiéreux de 1790 ; elle se réveillera, le lendemain, dans un vaste édifice, moderne et aéré.





# CONCLUSION

---

## VERS UN RÉGIONALISME POSSIBLE

---

Nous voici parvenu à la fin de cette étude sur un régionalisme dont notre ambition est qu'il soit réaliste et surtout réalisable.

Pour qu'aucun malentendu ne soit possible, pour qu'on sache exactement ce que nous entendions par régionalisme nous avons pris grand soin de définir le régionalisme et de le délimiter.

Parce que nous voulions conclure à la suppression du département, nous avons étudié longuement son histoire. Avant de savoir par quelles divisions nous le remplacerions, nous avons recherché quelles divisions il avait, lui-même, remplacées ; cette administration chaotique de l'ancienne France semblable, plus qu'on ne le croit, à notre administration actuelle, la création du département avait tenté de la clarifier. Par réaction contre une anarchie de fait indiscutable, on accueillit, trop facilement, la religion nouvelle qui confondit unité et uniformité.

La création du département a été, de son temps, une œuvre de bonne foi qui s'imposait ; il nous a semblé utile de l'affirmer et de le démontrer. Que d'un excès on soit tombé dans un autre, ce n'est guère discutable : l'avènement des idées décentralisatrices, en réaction contre la supercentralisation, la naissance du régionalisme, porteur de tant d'espairs, le prouve. Ce régionalisme si enthousiaste, si divers qu'il éparpillait ses forces en variétés, était, selon une expression sportive, « parti trop vite ». Ce ne fut qu'un feu de paille, tôt éteint.

Cependant, les faits devançaient la doctrine : les régions se faisaient hors elle, hors la loi ou malgré la loi. La guerre, qui décentralisa et régionalisa par force, fut une telle démonstration de régionalisme pratique que le législateur — s'il manqua la magnifique occasion d'une réforme administrative complète par le régionalisme — créa, presque malgré lui, dans tous les domaines, des régions, sous forme d'organismes qui débordaient le cadre départemental. Assurances sociales, P.T.T., Conseils de Préfecture, Radiophonie, Tourisme, Transports, Urbanisme, tout était réorganisé dans le cadre de la région. Et cependant aucune proposition tendant à coordonner ces efforts en un régionalisme général n'a pu être discutée avec succès.

La faute n'en est pas au régionalisme lui-même, mais bien aux régionalistes qui ne sont pas d'accord sur les principes du régionalisme. Voilà comment j'ai été amené à jeter les bases d'un régionalisme qui les divisât le moins.



Ce régionalisme, dégagé de toute idée de représentation professionnelle et de tout mysticisme politique, farouchement attaché à l'unité nationale, le Parlement n'en voterait d'abord que le principe. C'est la nation elle-même, consultée dans ses élites par le Conseil d'Etat, qui dresserait la carte et choisirait les capitales de ses régions.

Un Conseil régional, composé à égale partie, des élites régionales, membres de droit permanents et des représentants de la région, élus au suffrage universel, administrerait la région

L'Etat serait déchargé du souci et des frais des travaux publics, voies de communication et moyens de transports régionaux, de l'enseignement professionnel et technique, de l'hygiène et de l'assistance. Disposant d'un budget raisonnable mais réel, le Conseil régional serait l'organisme directeur de la vie économique et sociale régionale, sans cesse prêt à la stimuler, à l'encourager, à la vivifier.

Un Préfet régional, grand personnage de l'administration française, disposé à faire beaucoup parce que, justement, il pourrait beaucoup faire, assisté de sous-préfets qui deviendraient les administrateurs, puissants et utiles, d'arrondissement-pays réorganisés, représenterait, à la tête et au sein de la région, le pouvoir central sans cesse attentif et jamais tyrannique.

Cette région, elle doit vivre, elle peut vivre. Elle constituera la force nouvelle de l'ordre nouveau que cherche l'Etat moderne, un des groupements sociaux qui constituent la Nation, au même titre que la famille ou le métier.



Cependant, au moment de saluer l'avènement de la région, un scrupule nous vient : si les temps n'étaient pas encore venus ? si le régionalisme n'était pas prêt ? si la réalisation en était prématurée ?

M. Jean Desthieux (1) raconte l'étonnement qu'il avait, pendant la guerre, à entendre M. Charles-Brun prédire qu'il n'y aurait pas de régionalisme général avant cinquante ans. Nous resterait-il vraiment encore trente ans à attendre ? C'est encore M. Charles-Brun qui affirme que le régionalisme est une foi et que la foi ne doit pas être impatiente. Voire : « la foi qui n'agit pas, est-ce une foi... utile ? ». Mieux vaudrait, toutefois, ne pas agir qu'agir à tort. Mais cette hésitation est-elle fondée ?

(1) *Op. cit.*

Logiquement, le régionalisme administratif, étape ultime et parfaite du régionalisme, ne doit venir qu'après le régionalisme économique. Ce dernier, né des faits, a vu le jour avant l'autre ; il a réussi là où le régionalisme administratif était combattu.

Mais, justement, il nous apparaît que le régionalisme économique est réalisé : une foule de choses essentielles dans notre économie ont déjà, par nécessité, brisé le cercle qui les étreignait et se sont organisées régionalement. Pourquoi ne provoquerions-nous pas cette ratification administrative qui s'impose ? La région existe, à l'état actuel, partout ; partout, il y a une mentalité régionale, un système régional d'intérêts et d'aspirations. Il est inexact de dire que la France ignore ou combat le régionalisme : tout Français est énergiquement particulariste, partant régionaliste de tempérament et de caractère. Alors, qu'attend-on ?

Patience, nous disent quelques modérateurs. Ainsi, M. Barthélémy-Raynaud (2) qui soulève ce dilemme inquiétant : « ou bien on consacre législativement l'évolution accomplie et on n'avance pas ; ou bien on devance cette évolution, en la canalisant, en quelque sorte, dans des formes « a priori » et on risque alors quelque chose de plus ou moins artificiel ». Nous ne pouvons accepter ce frein qu'on opposerait, de la même manière, à tout essai de progrès : ou bien on s'arrête et on n'avance plus ; ou bien on avance et on risque de se tromper !

D'autres oppositions sont plus sérieuses. Ne pourrait-on pas dire du régionalisme ce que Tocqueville disait de la centralisation : que la plupart de ceux qui, en France, en parlent n'en veulent pas, les uns parce qu'ils tiennent le pouvoir, les autres parce qu'ils comptent le posséder ? Je pense à cette réflexion d'un homme politique qui me disait : « Que ferions-nous des fonctionnaires départementaux supprimés ? ». Je le rassurai à moitié, en lui faisant remarquer que le régionalisme ne « toucherait » pas aux petits fonctionnaires (essentiellement « électoraux ») tels que facteurs, employés des P.T.T. ou cantonniers, mais seulement aux fonctionnaires de direction dans le cadre départemental. Leurs subordonnés directs iraient se transporter à la capitale régionale, avec la sensation, toujours agréable, d'une promotion ; quant à leurs chefs immédiats, on prendrait parmi eux celui ou ceux, les plus capables, qui s'occuperaient désormais de la région ; pour les autres... ceux qui perdraient leur emploi momentanément, le retrouveraient au fur et à mesure des vacances. Il n'y a pas là d'obstacle essentiel.



Mais les habitants de la région voudraient-ils de la région ? leur esprit y est-il préparé ? M. Charles-Brun (3) affirme que le cadeau d'une belle constitution régionaliste toute neuve lui semblerait « assez gênant, tant que l'esprit des provinces ne sera pas modifié

(2) *Op. cit.*

(3) Dans *Le régionalisme*, *op. cit.*



et que ne seront pas solidement assis les groupements primaires dont elles ont besoin ». L'esprit public, fût-il régional, est évidemment encore un peu sujet à caution. Mais, disait M. Charles-Brun, on peut le préparer par des campagnes de presse, des conférences, des fêtes régionales... La guerre a été le meilleur argument. Et cependant, depuis la guerre, M. Charles-Brun est resté aussi pessimiste : « Tant qu'en France, écrit-il en 1934 (4), l'état d'esprit que nous voulons créer n'existera pas d'une façon générale, ce serait un très grand mal que de nous accorder, à nous régionalistes, la constitution régionale que nous souhaitons ». Et d'expliquer qu'une décentralisation exagérée qui ne trouverait pas en face d'elle des citoyens suffisamment éduqués amènerait une réaction centralisatrice. « Pourquoi ? parce que beaucoup de municipalités seront béotiennes ou tyranniques, que la France n'aime pas le béotisme et que les tyrannies locales sont encore plus redoutables que les tyrannies d'en haut » (5). Mais jamais nous n'avons voulu faire de notre régionalisme un instrument de décentralisation supplémentaire : dans la région de demain, les municipalités ne seront pas plus tyranniques que dans le département d'aujourd'hui et nous ferons le nécessaire pour qu'elles le soient moins.

Un certain danger pourrait venir d'ailleurs. « Chaque fois qu'on a essayé de créer des régions, répondait à une enquête en Avril 1936, l'ancien député socialiste Sixte Quenin, on s'est heurté à des difficultés provenant des hommes ou des intérêts que l'on voulait unir dans le nouveau cadre ». Sans doute. On pourrait dire que retirer à Mende la qualité de chef-lieu de département serait choquer ses habitants qui se sentiraient diminués, quelque peu dépouillés. Mais lorsqu'ils s'apercevraient qu'ils obtiennent bien plus rapidement de Montpellier que de Paris ce qu'ils étaient forcés de demander à la capitale, leur intérêt aurait vite fait de consoler leur amour-propre !

\*

Si, ce que nous espérons, la physionomie générale de la vie économique française qui est régionale et le désir universel de simplification et d'économie qui commandent et demandent l'organisation régionale sont des leviers suffisants et les manifestations assez fortes d'un intérêt qui l'emportera sur les préjugés, la réforme régionale peut se faire, et tout de suite.

Si l'opinion n'est pas « mûre », si elle est en retard sur les faits, sur les nécessités, sur les besoins, s'il faut, avant tout, comme le répète M. Charles-Brun (6) « former le personnel et développer l'esprit régional », nous avons l'espoir qu'un travail comme celui-ci n'est pas inutile, qu'il est une contribution modeste sans doute, mais opiniâtre, au grand' œuvre régionaliste, qu'il apporte sa pierre, quelle qu'en soit la taille, à l'édifice de demain.

(4) dans *l'Appel Républicain*, *op. cit.*

(5) *Ibid.*

(6) dans *l'Action régionaliste*, d'Avril-Mai 1937.

Pour moi, je termine cette étude avec la même confiance régionaliste qui ne m'a point quitté dès le début. En précisant mon régionalisme, j'ai pu changer l'aspect de certains de ses détails. Je lui garde la même foi. Je crois, sincèrement, en l'avenir de la région.

Elle constituera une force vive, une contrée ethnique, culturelle, économique, sociale, un Tout organisé. Elle rendra à nos anciennes provinces leurs coutumes, leurs traditions, leur vie propre, leur raison d'être.

Elle servira l'Etat central en le déchargeant de mille travaux inutiles auxquels il est étranger. Elle servira aussi le particulier, en simplifiant, pour lui, les mille et un rouages d'une administration centralisée à l'excès.

Elle sera le premier élément d'une réforme beaucoup plus vaste, beaucoup plus importante : celle de la Nation tout entière. Elle sera le plus beau cadre de l'Etat honnête, uni et fort auquel nous aspirons et dans lequel nous voulons vivre un jour.



# APPENDICES ET ANNEXES

---

## APPENDICES

---

### I

#### ESQUISSE DE LA THEORIE D'UN REGIONALISME CENTRALISATEUR

*« Ce serait un bonheur pour la belle France, si, au lieu d'un seul centre, elle en avait dix, répandant la lumière et la vie ».*

(GÖTTE).

[L'essai, très bref, qu'on va lire n'est pas étranger au régionalisme, puisqu'il m'a été inspiré par l'étude qui précède. J'ai, cependant, préféré l'en détacher pour deux raisons. Il reflète, tout d'abord, une opinion exclusivement personnelle et, je m'en rends bien compte, discutable. J'ai, par ailleurs, posé en principe que le régionalisme le meilleur serait celui qui diviserait le moins ; or, la théorie que je vais exposer risquerait de soulever maintes critiques qui nuiraient à l'ensemble d'un travail relatif à une cause qui m'est chère].

Les adversaires du régionalisme lui ont, très souvent, imputé à crime de ne pas manifestement se déclarer partisans de la décentralisation et même de servir la cause centralisatrice. Envisageant la constitution de l'assemblée régionale, M. Cadhilac (1) s'écrie : « C'est de la centralisation dans le cadre de la région, de la centralisation à rebours ! » et M. Cloarec renchérit (2) : « Il n'y a pas de lien entre régionalisme et décentralisation ; je dirai même que la solution régionaliste va contre la décentralisation ».

Nous avons, nous-même, au début de cette étude, suffisamment distingué régionalisme et décentralisation pour ne pas considérer comme un reproche la reconnaissance de cette distinction. Si certains régionalistes demeurent décentralisateurs — dans la

(1) *Op. cit.*

(2) *Op. cit.*



mesure d'ailleurs où ils « flirtent » avec le fédéralisme — notre opinion personnelle est que le régionalisme moderne doit se dissocier, de plus en plus, des campagnes décentralisatrices et viser au contraire, si l'on me permet l'expression, au « remembrement » de la centralisation. Le régionalisme doit être, à proprement parler « déconcentrateur » et même, puisqu'il cherche à unir ce qui a été divisé, *centralisateur*, dût l'expression paraître choquante à ceux qui donnent à centralisation le sens de « tyrannie du pouvoir central ».

C'est ici le moment de rappeler la distinction d'Aucoc (3) : « Centralisation n'est pas concentration. Centraliser n'est pas concentrer dans les mêmes mains, en un même point, mais rattacher, relier ensemble, ce qui est très différent ». « Il est impossible, a dit très justement Odilon Barrot (4), de concevoir une société sans une centralisation quelconque ; il n'y a donc et il ne peut y avoir dans une pareille matière qu'une question de mesure ».

Justement, les pouvoirs locaux ont acquis, à l'heure actuelle, suffisamment d'indépendance. Les maires disposent de moyens raisonnables pour administrer leur commune : politiciens au premier degré, mais politiciens tout de même, ils pourraient, si on augmentait encore leur puissance, en faire — des événements sociaux récents le montrent chaque jour — un instrument de tyrannie. Il est nécessaire de prendre ses précautions contre les entraînements et les écarts des dictateurs de village. Voilà notre opinion.

D'ailleurs, la décentralisation en soi est sans limite : décentraliser l'arrondissement, c'est donner plus de pouvoirs au canton ; décentraliser le canton, c'est donner plus de pouvoirs à la commune ; on pourrait ainsi décentraliser la commune, en donnant des pouvoirs aux simples villages et décentraliser même les villages, en donnant des pouvoirs aux hameaux qui les composent !

Or, il y aurait autant de danger à l'éparpillement, à l'émiettement par en bas que dans la congestion ou l'hypertrophie au sommet. Il est aussi utile de lutter contre le particularisme excessif que contre la tyrannie d'en haut. La décentralisation peut être le point de départ du régionalisme ; le régionalisme contient, mais retient la décentralisation.

Le régionalisme garde sa liberté d'opinion vis-à-vis des petites villes régionales. Que chaque petite ville ait son académie, sa gazette, son théâtre, bravo ! Mais si elle trouve le moyen d'y copier Paris, le régionalisme est le premier à l'en blâmer. Il ne s'agit pas du tout de faire de chaque petite ville un Paris en miniature et trop souvent, hélas, chaque petite ville s'efforce de copier Paris (5).

Certains régionalistes nous reprochent vivement de critiquer les excès des petites villes. Ils nous accusent de nous soucier « moins de décentraliser que de centraliser, au profit de quelques capitales provinciales, les services aujourd'hui disséminés, de nos

(3) AUCOC : *Conférences sur l'administration*, t. I, p. 85.

(4) *Op. cit.*

(5) Cf. J. AMADE : *L'idée régionaliste*, Perpignan, 1912.

modestes chefs-lieux. Mais nos chefs-lieux ne veulent pas mourir » (6). M. Charles-Brun (7) leur a répondu très franchement que le régionalisme verrait, « d'un œil sec », mourir les villes, les ports, les universités qui ne peuvent vivre. Nous sommes de cet avis.

« La solution régionaliste, écrit justement M. Boucheron (8), c'est de placer une étendue de pays sous la dépendance d'une grande ville qui apportera à la collectivité toutes ses ressources d'impôt et qui trouvera elle-même sa propre rémunération dans le progrès et les échanges qu'elle développera en ses alentours ». C'est la « ville-nœud » chère à Vidal-Lablache, la « ville-clou » de Foncin.

Retirer aux chefs-lieux de département, bourgades souvent factices et qui ne vivent que de leurs fonctions administratives, ces mêmes fonctions pour les affecter à la capitale régionale c'est, du même coup, nous l'avouons, diminuer la ville chef-lieu et centraliser. Mais nous prétendons que retirer à Paris une foule de décisions pour les donner à la région, transférer à la commission régionale le contrôle qu'ont l'illusion d'exercer les bureaux du Ministère de l'Intérieur, c'est décentraliser ou mieux déconcentrer. Plus exactement, en agissant ainsi, on a décentralisé, déconcentré *en centralisant*.

C'est là plus qu'une question de méthode, mais une théorie administrative d'un aspect nouveau. « Si la décentralisation, écrivait en 1898, M. de Tourtoulon (9), se développait aujourd'hui, peu de mois se passeraient avant qu'une immense clameur ne s'élevât de tous les coins de la France : Qu'on nous ramène la centralisation ! Qu'on nous rende la tutelle de l'Etat ! ».

En 1886, déjà, M. Hervé Bazin entrevoyait la véritable solution « Il s'agit de décentraliser en centralisant, c'est-à-dire en groupant toutes les forces naturelles, encore subsistantes, mais éparses, de la Nation ». M. Charles-Brun reprenait, plus tard (10), exactement les mêmes termes : « Il est nécessaire de changer de méthode et de décentraliser, désormais, en centralisant ». M. Jean Hennessy n'est pas moins affirmatif (11) : « La région doit, d'une part, centraliser, d'autre part, décongestionner ». « Décentraliser au regard de l'Etat, écrit M. Boucheron (12), centraliser dans la région ».

Au rebours des décentralisateurs qui veulent multiplier les centres, les régionalistes veulent réduire le nombre de ces centres, afin que chacun d'eux possède une partie du pouvoir de contrôle du gouvernement. La plus petite affaire de village ne mettra plus en branle les ministères parisiens : la décision du représentant de l'Etat sera à la capitale de la région.

Ces capitales régionales, vivant d'une vie intense, ressuscitées

(6) A. BERTHOD : *op. cit.*

(7) *Op. cit.*

(8) *Op. cit.*

(9) dans l'*Almanach du Midi*, 1898-99.

(10) dans le *Monde industriel et commercial*, Novembre 1917.

(11) *Réorganisation administrative...*, *op. cit.*

(12) *Un plan régionaliste. op. cit.*

dans certaines régions (je pense à Rennes, par exemple), formeront autant de centres d'activité économique, intellectuelle et sociale. Brillant de leurs propres lumières et non pas de celles que projette Paris, ce seront des villes-phares qui auront à cœur de rivaliser d'éclat !

Et, pour une fois, sans la moindre ironie, le développement de la grandeur locale aura été dû à la centralisation !

## II

### LE REGIONALISME EN DROIT COMPARÉ

#### 1°. — LE REGIONALISME EST SPÉCIFIQUEMENT FRANÇAIS

Le régionalisme a peut-être, comme le prétend M. Dendias (13), certaines sources chez les auteurs allemands (Von Gneist) ou italiens (Farini, Cadorna, Mondini, Minghetti). Il n'en reste pas moins vrai que le régionalisme, au sens où nous l'entendons, est une création, une théorie, une doctrine spécifiquement française. L'américain Hintze (14) le dit expressément : « La France, pays classique de l'unité politique et de la centralisation, est aussi le pays classique du régionalisme et le mouvement régionaliste français peut être considéré comme le parangon (« as a paradygm ») des mouvements des autres nations ».

Ces régionalismes étrangers ont des sources et des buts tellement différents de ceux du régionalisme français que leur étude, intéressante, sans doute, au point de vue documentaire, sortirait du cadre et du sujet du présent travail.

Il n'y a rien de commun entre le régionalisme espagnol et le régionalisme soviétique, entre le régionalisme italien et le régionalisme belge ; il n'y a rien de commun, non plus, entre ces régionalismes et le nôtre (15).

(13) *Op. cit.*

(14) H. HINTZE : article *regionalism*, dans l'*Encyclopaedia of Social Science*, New-York.

(15) Voici, à titre indicatif, quelques ouvrages relatifs aux régionalismes étrangers.

Allemagne : W. APELT : *Vom bundestaat zum regionalstaat*, Berlin, 1927. — Le fédéralisme allemand, dans le *Bulletin du Comité alsacien d'études*, 20 Décembre 1935.

Angleterre : C.B. FAWCET : *Provinces of England*, 1914.

Belgique : BUISSET : *Une solution nationale*, Bruxelles, 1919. — G. ABEL : *L'organisation régionale des services publics*, Bruxelles, 1919.

Chine : YAO-TSING-CHEN : *Le gouvernement central et les gouvernements locaux de Chine*, Thèse, Grenoble, 1933.

Espagne : H. BARRAIL : *L'autonomie régionale en Espagne*. — F. CAMBO : *Actualización regionalista*, Barcelone, 1915.

Italie : CINO VITTA : *Il regionalismo*, Florence, 1923.

U.R.S.S. : H. ZASTOWT-SUKIERMICA : *Fédéralisme en Europe orientale*, Thèse, Paris, 1926.

## 2°. — L'INTERRÉGIONALISME

Ainsi, chaque nation a son régionalisme propre. Mais peut-il y avoir un régionalisme commun à plusieurs nations ? On l'a soutenu : c'est ce qu'on a appelé l'*interrégionalisme* (d'un nom un peu équivoque car il pourrait, également, s'appliquer à l'entente entre régions d'un même pays).

L'interrégionalisme est un régionalisme surtout géographique et cite en exemple : l'Ardenne franco-belgo-luxembourgeoise ; le Jura mi-français, mi-suisse ; les Pays-Basques et la Catalogne, franco-espagnols ; les Flandres franco-belges, etc. Le but avoué n'est nullement l'autonomisme, comme on pourrait le craindre, mais le développement des relations amicales entre provinces frontalières de même race.

Enfin, le *premier* « Congrès international du régionalisme » s'est tenu à Ath (Belgique) les 1<sup>er</sup> et 2 Août 1937. La fédération régionaliste française y était représentée. Le Congrès a émis des vœux qui intéressent presque uniquement le folklore. L'interrégionalisme semble ainsi vouloir se cantonner lui-même sur le terrain artistique et littéraire ; pour intéressant que soit ce domaine, l'interrégionalisme ne semble pas appeler à un grand développement.

3°. — LES DIVISIONS RÉGIONALES ADMINISTRATIVES  
A TRAVERS LE MONDE

Le tableau ci-après n'a pas d'autre intérêt que celui d'une comparaison. J'ai, arbitrairement classé les principaux pays du Monde en trois catégories selon leur superficie : très grande superficie (plus de un million de km<sup>2</sup>), superficie moyenne (de 200.000 à 800.000 km<sup>2</sup>), petite superficie (moins de 200.000 km<sup>2</sup>). Pour chaque pays, j'ai calculé la superficie moyenne de la division administrative. La lecture du tableau permet de constater que, dans les pays de superficie équivalente à la France, on ne connaît qu'une seule nation (Grande Bretagne) qui ait des subdivisions plus petites que le département français.

Evidemment, la superficie n'est qu'un élément, très secondaire, de la région. Il n'en est pas moins vrai que, quasi-universellement, dans des nations de superficie équivalente à la nôtre, les divisions administratives sont nettement plus grandes que nos minuscules départements.

I. — *Pays à grande superficie* (en Km<sup>2</sup>)

| Nom du Pays                           | Superficie | Divisions                     | Superficie<br>moyenne<br>des divisions |
|---------------------------------------|------------|-------------------------------|----------------------------------------|
| U.R.S.S. . . . .                      | 19.707.000 | 41 <i>régions</i> autonomes . | 480.658                                |
| Brésil . . . . .                      | 8.522.000  | 22 <i>états</i> . . . . .     | 387.363                                |
| Etats-Unis . . . . .                  | 8.420.670  | 48 <i>états</i> . . . . .     | 198.374                                |
| Chine (p <sup>e</sup> dite) . . . . . | 7.668.681  | 18 <i>provinces</i> . . . . . | 420.482                                |
| Argentine . . . . .                   | 2.978.590  | 25 <i>provinces</i> . . . . . | 119.143                                |
| Mexique . . . . .                     | 1.987.000  | 31 <i>états</i> . . . . .     | 64.096                                 |



II. — *Pays à superficie moyenne (en Km<sup>2</sup>)*

| Nom du Pays            | Superficie | Divisions                               | Superficie moyenne des divisions |
|------------------------|------------|-----------------------------------------|----------------------------------|
| Turquie .. . . .       | 762.336    | 63 <i>vilayets</i> .. . . .             | 12.281                           |
| France .. . . .        | 550.926    | 90 <i>départements</i> .. . .           | 6.121                            |
| Espagne .. . . .       | 505.208    | 47 <i>provinces</i> .. . . .            | 33.680                           |
| Allemagne .. . . .     | 554.900    | 17 <i>états</i> et 9 <i>prov.</i> (16). | 21.342                           |
| Suède .. . . .         | 448.973    | 25 <i>préfectures</i> .. . . .          | 17.958                           |
| Japon .. . . .         | 417.000    | 47 <i>districts</i> .. . . .            | 8.872                            |
| Pologne .. . . .       | 388.635    | 16 <i>voïevodies</i> .. . . .           | 24.289                           |
| Finlande .. . . .      | 388.279    | 9 <i>départements</i> .. . . .          | 43.142                           |
| Norvège .. . . .       | 322.681    | 20 <i>préfectures</i> .. . . .          | 16.134                           |
| Italie .. . . .        | 310.138    | 18 <i>compartimenti</i> .. . .          | 17.229                           |
| Roumanie .. . . .      | 294.967    | 9 <i>régions</i> .. . . .               | 32.779                           |
| Yougoslavie .. . . .   | 248.665    | 10 <i>banovines</i> .. . . .            | 24.866                           |
| Grande-Bretagne .. . . | 244.000    | 95 <i>comtés</i> .. . . .               | 2.568                            |

III. — *Pays à faible superficie (en Km<sup>2</sup>)*

|                        |         |                                 |        |
|------------------------|---------|---------------------------------|--------|
| Tchécoslovaquie .. . . | 140.394 | 4 <i>provinces</i> .. . . .     | 35.098 |
| Grèce .. . . .         | 130.200 | 36 <i>départements</i> .. . .   | 3.616  |
| Bulgarie .. . . .      | 103.146 | 16 <i>départements</i> .. . .   | 6.446  |
| Portugal .. . . .      | 91.948  | 18 <i>districts</i> .. . . .    | 5.108  |
| Lettonie .. . . .      | 65.791  | 4 <i>provinces</i> .. . . .     | 16.447 |
| Lithuanie .. . . .     | 55.660  | 26 <i>circonscriptions</i> .. . | 2.141  |
| Danemark .. . . .      | 43.000  | 12 <i>départements</i> .. . .   | 3.583  |
| Suisse .. . . .        | 41.298  | 22 <i>cantons</i> .. . . .      | 1.877  |
| Pays-Bas .. . . .      | 34.200  | 11 <i>provinces</i> .. . . .    | 3.109  |
| Belgique .. . . .      | 30.444  | 9 <i>provinces</i> .. . . .     | 3.383  |

4°. — CE QU'ON APPELLE « RÉGIONALISME »  
EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

L'expression de « régionalisme » s'emploie également en droit international public, mais dans un sens si différent de celui que nous lui connaissons que nous pensons utile de la préciser (17).

Le problème du régionalisme international c'est celui de la constitution, au sein de la Société des Nations, de petites sociétés des Nations, formées chacune d'une « région du Monde », c'est-à-dire comprenant des nations unies par un lien politique ou économique quelconque (Balkans, par exemple). On a pu proposer une « Ligue des nations asiatiques », une « Société des Nations islamiques », organismes qui rappelleraient vaguement le « Commonwealth » britannique.

Une autre forme de régionalisme international, c'est le « continentalisme » (Union européenne, Union panaméricaine). L'Union baltique, la Petite Entente, le Pacte à quatre, signés ou non dans

(16) 17 états allemands et 9 provinces anciennement autrichiennes. Il n'est pas tenu compte des territoires sudètes, dans le présent tableau, ni pour l'Allemagne, ni pour la Tchécoslovaquie.

(17) Cf. O. STEFANOVICI : *Le régionalisme en droit international*, Thèse, Bordeaux, 1935 et surtout : J.R. DE ORRUE DE ARRÉGUI : *Régionalisme et organisation internationale*, Académie de Droit International, Recueil des Cours, 1933, III, tome 53.

le cadre de la S.D.N. relèvent beaucoup plus du type : alliances particulières que d'organismes « régionaux », même dans le sens international du mot.

Faut-il tenir pour la Société des Nations unique ou admettre une S.D.N. fractionnée en sous-groupes « régionaux » ? La discussion est ouverte et, à son propos, on a parlé de « décentralisation internationale » (18). L'article 21 du Pacte parle bien d'« ententes régionales », mais sans préciser autrement qu'en citant en exemple la Doctrine de Monroe !

Quoiqu'il en soit, la région du droit international public, définie comme « un phénomène de solidarité particulière, fondée sur le désir du maintien de la paix » (19), pas plus que le régionalisme international, n'ont rien de commun avec notre régionalisme et nos régions.

(18) Cf. G. SCELLE : *Une crise de la S.D.N.*, 1927.

(19) J. R. DE ORRUE DE ARREGUI : *op. cit.*

## ANNEXES

---

### I

#### TABLEAU DES PRINCIPALES DIVISIONS REGIONALES PROPOSÉES POUR LA FRANCE

Des trente-six projets cités ci-après, à titre documentaire, 24 figurent dans le *Régionalisme* de M. Charles-Brun, où le lecteur pourra en retrouver le détail.

J'en ai ajouté *douze* nouveaux que j'ai personnellement recueillis et qui sont, pour la plupart, postérieurs à 1911, date à laquelle avait paru l'ouvrage de M. Charles-Brun.

Tous ceux de ces trente-six projets dont le nombre de divisions est suivi de la lettre : D sont ceux qui conservent le département. Les autres sont partisans de la suppression du département. Enfin, tous ceux qui sont précédés des initiales : CB sont ceux publiés par M. Charles-Brun.

- CB 1. BÉCHARD : *Administration intérieure de la France*, 1851.  
21 régions — D.
- CB 2. RAUDOT : *De la grandeur possible de la France*, 1851 (proposition reprise, légèrement modifiée, en 1871, à l'Assemblée Nationale).  
25 régions — D.
- CB 3. AUGUSTE COMTE : *Système de philosophie politique*, 1854.  
17 intendances — D.
- CB 4. LE PLAY : *La Réforme Sociale*, 1864.  
13 provinces.
- CB 5. FOURNIER DE FLAIX : *Les réformes nécessaires*, 1869.  
19 régions.
- CB 6. HERVÉ BAZIN : *Revue catholique du Droit*, Décembre 1886.  
25 provinces — D.
- CB 7. HOVELACQUE : Chambre des Députés, 29 Mai 1890 (proposition reprise par M. L. Martin, le 29 Novembre 1901).  
18 départements — D.
- CB 8. DE LANJUNAIS : Chambre des Députés, 9 Avril 1895 (proposition reprise par M. de Ramel, le 9 Juillet 1898).  
23 régions.

- CB 9. P. COURCOURAL : *La décentralisation et la monarchie*, 1895.  
30 provinces :  
Paris (Paris) ; Ile-de-France (Versailles) ; Artois (Lille) ; Champagne (Troyes) ; Normandie (Rouen) ; Maine (Le Mans) ; Anjou (Angers) ; Orléanais (Orléans) ; Berry (Bourges) ; Bourbonnais (Nevers) ; Bretagne (Rennes) ; Poitou (Poitiers) ; Charentes (Angoulême) ; Guyenne (Bordeaux) ; Haut-Languedoc (Toulouse) ; Béarn (Pau) ; Gascogne (Tarbes) ; Roussillon (Perpignan) ; Limousin (Limoges) ; Auvergne (Clermont-Ferrand) ; Bas-Languedoc (Montpellier) ; Cévennes (Le Puy) ; Provence (Aix) ; Corse (Ajaccio) ; Dauphiné (Grenoble) ; Savoie (Chambéry) ; Lyonnais (Lyon) ; Bourgogne (Dijon) ; Franche-Comté (Besançon) ; Alsace-Lorraine (Nancy).
- CB 10. F. LE PELLETIER : *De la décentralisation*, 1896.  
28 provinces — D.
- CB 11. CORNUDET : *Chambre des Députés*, 25 Mai 1896.  
24 régions.
- CB 12. P. FONCIN : *Les Pays de France*, 1898.  
32 régions.
- CB 13. Ch. BEAUQUIER : *Chambre des Députés*, 25 Février 1902.  
25 régions.
- CB 14. G. SORTAIS : *Les Etudes religieuses*, 1902.  
24 provinces.
- CB 15. CORDIER-JOLY : *Le Rappel*, 1903.  
18 régions.
- CB 16. L. SENTUPÉRY : *Les grandes régions administratives*, 1903.  
20 régions.
- CB 17. ROYAL : *La décentralisation*, 1906.  
15 régions.
- CB 18. TOUSSAINT : *La décentralisation*, 1906.  
27 provinces.
- CB 19. BARRÉ : *Société de Géographie*, 1906.  
15 régions — D.
- CB 20. LA TOUR DU PIN-CHAMBLY : *Action Française*, 15 Septembre, 1906.  
16 gouvernements provinciaux.
- CB 21. MAZEL : *L'Action régionaliste*, Janvier-Février 1907.  
7 régions, subdivisées en 23 sous-régions.
- CB 22. LHUILLIER : *L'Action régionaliste*, Juin 1907.  
21 préfectures — D.
- CB 23. SARRIEU : *L'Action régionaliste*, Juillet 1907.  
16 provinces.



- CB 24. RUFFIN : *Société de Géographie*, 1908.  
24 régions — D.
- CB 25. VIDAL-LABLACHE : *Revue de Paris*, 15 Décembre 1910.  
17 régions.
26. L. V. MENIER : *La réforme politique*, 1910.  
25 capitales.
27. Charles-BRUN : *Le Petit Journal*, 22 Septembre 1912.  
25 régions.
28. P. DU MARROUSSEM : *Le Journal du Lundi*, 18 Septembre 1916.  
15 régions (1).
29. E. ROGNON : *Chambre des Députés*, 24 Octobre 1916.  
34 régions — D :  
Paris, Versailles, Lille, Arras, Amiens, Chalons-sur-Marne,  
Rouen, Caen, Orléans, Tours, Le Mans, Nevers, Rennes,  
St-Brieuc, Nantes, Poitiers, Bordeaux, Agen, Toulouse,  
Pau, Limoges, Clermont-Ferrand, Montpellier, Nîmes,  
Marseille, Ajaccio, Nice, Grenoble, St-Etienne, Lyon,  
Dijon, Besançon, Nancy, Alger.
30. A. MACAIGNE : *Notre France d'après-guerre*, 1917.  
15 régions :  
Région parisienne (Paris) ; Nord (Lille) ; Normandie  
(Rouen) ; Vallée de la Loire (Nantes) ; Bretagne (Ren-  
nes) ; Ouest-maritime (Limoges) ; Région bordelaise  
(Bordeaux) ; Région toulousaine (Toulouse) ; Plateau  
Central (Clermont-Ferrand) ; Midi (Montpellier) ; Pro-  
vence (Marseille) ; Région lyonnaise (Lyon) ; Bour-  
gogne (Dijon) ; Est (Nancy) ; Rhin (Strasbourg).
31. M. GENOUX : *Sénat*, 24 Janvier 1919.  
28 régions, non délimitées, ni nommées.
32. PROBUS : *La plus grande France*, 1919.  
14 régions :  
Paris, Lille, Troyes, Rouen, Tours, Nantes, Bordeaux,  
Toulouse, Clermont-Ferrand, Marseille, Grenoble, Lyon,  
Nancy, Strasbourg.
33. Ch. BELLET : *Chambre des Députés*, 1923.  
28 régions — D :  
Paris, Versailles, Lille, Amiens, Rouen, Caen, Orléans,  
Angers, Bourges, Tours, Rennes, Poitiers, Bordeaux,  
Toulouse, Pau, Limoges, Clermont-Ferrand, Montpel-  
lier, Marseille, Nice, Grenoble, Chambéry, Lyon, St-  
Etienne, Dijon, Nancy, Metz, Strasbourg.
34. SAINT-YVES : *Les méthodes d'application du régionalisme*,  
1923.  
27 régions :

(1) Je n'ai pu trouver le plan détaillé de ce projet.

Ile-de-France (Paris) ; Flandre (Lille) ; Hainaut (Valenciennes) ; Picardie (Amiens) ; Champagne (Troyes et Reims) (2) ; Normandie (Rouen et Caen) (3) ; Orléanais (Orléans) ; Touraine (Tours) ; Maine (Le Mans) ; Moyenne Loire (Bourges et Nevers) (4) ; Bretagne (Rennes) ; Basse Loire (Nantes) ; Poitou (Poitiers) ; Gironde (Bordeaux) ; Région de Toulouse (Toulouse) ; Gascogne (Pau) ; Limousin (Limoges) ; Auvergne (Clermont-Ferrand) ; Région de Montpellier (Montpellier) ; Provence (Marseille) ; Dauphiné (Grenoble) ; Savoie (Chambéry) ; Région de Lyon (Lyon) ; Bourgogne (Dijon) ; Franche-Comté (Besançon) ; Lorraine (Nancy et Metz) (5) ; Alsace (Strasbourg).

35. R. LE CONTE : *Revue de Droit Public*, 1926.

34 départements :

Seine (Paris) ; Ile-de-France (Versailles) ; Flandres (Lille) ; Picardie (Amiens) ; Basse-Champagne (Reims) ; Haute-Champagne (Troyes) ; Basse-Normandie (Caen) ; Haute-Normandie (Rouen) ; Orléanais (Orléans) ; Maine et Perche (Le Mans) ; Anjou et Touraine (Angers) ; Berry-Bourbonnais (Bourges) ; Bretagne (Rennes) ; Vendée (Nantes) ; Poitou (Poitiers) ; Charentais (Angoulême) ; Guyenne (Bordeaux) ; Gascogne (Auch) ; Toulousain (Toulouse) ; Navarre-Bigorre (Pau) ; Limousin (Limoges) ; Auvergne (Clermont-Ferrand) ; Languedoc (Montpellier) ; Rhodanie (Marseille) ; Provence (Nice) ; Corse (Ajaccio) ; Dauphiné (Grenoble) ; Savoie (Chambéry) ; Lyonnais (Lyon) ; Morvan (Nevers) ; Bourgogne (Dijon) ; Franche-Comté (Besançon) ; Lorraine (Nancy) ; Alsace et Messin (Strasbourg).

36. L. BOUCHERON : *Un plan régionaliste de réorganisation administrative*, 1938.

22 régions — D :

Paris ; Versailles ; Lille ; Amiens ; Reims ; Rouen ; Tours ; Bourges ; Rennes ; Nantes ; Bordeaux ; Toulouse ; Limoges ; Clermont-Ferrand ; Montpellier ; Marseille ; Ajaccio ; Grenoble ; Lyon ; Dijon ; Nancy ; Strasbourg.



Examinant plus en détail la statistique complète des 36 projets suscités, j'en suis arrivé à des conclusions numériques que je crois intéressantes à signaler.

1°. — Le nombre des projets qui conservent le département est de douze ; vingt-quatre projets suppriment le département.

(2) (3) (4) et (5) Deux sous-régions.

2°. — Le nombre des régions proposées varie de 13 à 34 :

a) 13 projets comportent moins de 20 régions ;

b) 19 projets comportent de 20 à 30 régions ;

c) 4 projets comportent plus de 30 régions.

Le nombre moyen des régions proposées est de 22.

3°. — 27 projets, sur 36, donnent le nom des capitales régionales proposées. 53 villes sont ainsi désignées ; il est intéressant de noter quelles sont les villes les plus couramment désignées comme capitales de régions.

Sur les 27 projets en question, sont nommées :

27 fois : Paris, Lyon et Bordeaux.

26 fois : Lille, Rouen et Toulouse.

25 fois : Marseille (à qui, 2 fois, on a préféré... Aix !).

24 fois : Clermont-Ferrand, Dijon, Nancy.

23 fois : Rennes (à qui on a, quelquefois, préféré Nantes).

22 fois : Montpellier, Limoges (qui l'emporte sur Poitiers).

20 fois : Bourges (qui l'emporte sur Nevers), Grenoble.

19 fois : Nantes.

18 fois : Orléans (qui l'emporte sur Tours).

15 fois : Besançon (souvent « rattaché » à Dijon).

14 fois : Poitiers, Amiens et Tours.

13 fois : Le Mans, Pau et Reims.

11 fois : Strasbourg (6).

10 fois : Angers et Versailles.

Les vingt-sept villes le plus souvent proposées sont, à peu de chose près, celles qui, vraisemblablement, paraissent les plus qualifiées pour former des capitales régionales. Celles qui viennent après font vraiment figure de villes secondaires (sauf exception) sans fonction régionale précise ; elles ne sont d'ailleurs proposées que par les régionalistes qui sont partisans de nombreuses régions (plus de 25).

Ainsi, Chambéry et Caen sont citées 8 fois ; Troyes (7), 7 fois ; Ajaccio, 6 fois ; Nevers (8) et Nîmes, 5 fois ; Chalons-sur-Marne, Nice (9) et Alger (10), 4 fois ; Angoulême, 3 fois ; Agen, Aix, Auch, Bastia, Metz, Perpignan et St-Etienne, 2 fois ; enfin, Arras, Brest, La Rochelle, Le Puy, Rochefort, Rodez, Saint-Brieuc, Tarbes et Valenciennes, une seule fois.

(6) 20 projets sur 27 sont d'avant-guerre et beaucoup n'ont pas compté, au nombre des régions, l'Alsace ou la Lorraine ; pour la Lorraine, toutefois, Nancy est, très généralement, préféré à Metz.

(7) Reims est, généralement, préféré à Troyes.

(8) Bourges est, généralement, préféré à Nevers.

(9) Nice est, le plus souvent, rattachée à Marseille.

(10) Alger n'est, presque, jamais comprise dans les projets de régions qui, en général, n'intéressent que la métropole.

## II

TABLEAU DE CONCORDANCE  
DES ARRONDISSEMENTS ET DES « PAYS » (11)

| NOMS DES PAYS               | PROVINCES            | ARRONDISSEMENTS               |
|-----------------------------|----------------------|-------------------------------|
| Agadés . . . . .            | Languedoc . . . .    | Agde (Hérault)                |
| Agenois . . . . .           | Guyenne . . . . .    | Agen (Lot-et-Garonne).        |
| Aix (Pays d') . . . .       | Provence . . . . .   | Aix (Bouches-du-Rhône).       |
| Alais (Pays d') . . . .     | Languedoc . . . .    | Alais (Gard).                 |
| Albigeois . . . . .         | Languedoc . . . .    | Albi (Tarn).                  |
| Amiénois . . . . .          | Picardie . . . . .   | Amiens (Somme).               |
| Amont (Pays d') . . . .     | Franche-Comté . . .  | Gray (Haute-Saône).           |
| Angoumois . . . . .         | Angoumois . . . . .  | Angoulême (Charente).         |
| Apt (Pays d') . . . . .     | Provence . . . . .   | Apt (Vaucluse).               |
| Arcis (Pays d') . . . .     | Champagne . . . . .  | Arcis-sur-Aube (Aube).        |
| Ardennes . . . . .          | Champagne . . . . .  | Mézières (Ardennes).          |
| Argonne . . . . .           | Champagne . . . . .  | Sainte-Menehould (Marne).     |
| Arles (Pays d') . . . .     | Provence . . . . .   | Arles (Bouches-du-Rhône).     |
| Armagnac . . . . .          | Gascogne . . . . .   | Auch (Gers).                  |
| Arras . . . . .             | Artois . . . . .     | Arras (Pas-de-Calais).        |
| Astarac . . . . .           | Gascogne . . . . .   | Mirande (Gers).               |
| Auch (Pays d') . . . .      | Gascogne . . . . .   | Auch (Gers).                  |
| Auge . . . . .              | Normandie . . . . .  | Lisieux (Calvados).           |
| Aunis (Pays d') . . . .     | Aunis . . . . .      | La Rochelle (Charente-Infér.) |
| Austrasie . . . . .         | Lorraine . . . . .   | Metz (Moselle)                |
| Autunois . . . . .          | Bourgogne . . . . .  | Autun (Saône-et-Loire).       |
| Auxerrois . . . . .         | Bourgogne . . . . .  | Auxerre (Yonne).              |
| Auxois . . . . .            | Bourgogne . . . . .  | Semur (Côte-d'Or).            |
| Auxonnais . . . . .         | Bourgogne . . . . .  | Auxonne (Côte-d'Or).          |
| Aval (Pays d') . . . . .    | Franche-Comté . . .  | Saint-Claude (Jura).          |
| Avallonnais . . . . .       | Bourgogne . . . . .  | Avallon (Yonne).              |
| Avignonnais . . . . .       | Comtat Venaissin . . | Avignon (Vaucluse).           |
| Avranchin . . . . .         | Normandie . . . . .  | Avranches (Manche).           |
| Barbezieux (Pays de) . .    | Saintonge . . . . .  | Barbezieux (Charente).        |
| Barcelonnette (Vallée de) . | Provence . . . . .   | Barcelonnette (Basses-Alpes). |
| Baronnies (Les) . . . . .   | Dauphiné . . . . .   | Nyons (Drôme).                |
| Barrois . . . . .           | Lorraine . . . . .   | Bar-le-Duc (Meuse).           |
| Barrois . . . . .           | Champagne . . . . .  | Bar-sur-Aube (Aube).          |
| Barrois . . . . .           | Bourgogne . . . . .  | Bar-sur-Seine (Aube).         |
| Bazadais . . . . .          | Guyenne . . . . .    | Bazas (Gironde).              |
| Beaunois . . . . .          | Bourgogne . . . . .  | Beaune (Côtes-d'Or).          |
| Beauvaisis . . . . .        | Picardie . . . . .   | Beauvais (Oise).              |
| Biterrois . . . . .         | Languedoc . . . . .  | Béziers (Hérault).            |
| Besançonnais . . . . .      | Franche-Comté . . .  | Besançon (Doubs).             |
| Bessin . . . . .            | Normandie . . . . .  | Bayeux (Calvados).            |
| Blayez . . . . .            | Guyenne . . . . .    | Blaye (Gironde).              |

(11) Ce tableau est dressé d'après celui qu'a publié M. J. HENNESSY (*Réorganisation administrative...*, op. cit.), mais avec d'assez nombreuses rectifications, que j'indique ci-dessous :

1°) suppression de 7 références (le présent tableau comporte 146 noms), relatives à des provinces (Alsace, Anjou, Auvergne, Béarn, Bourbonnais, Nivernais, Touraine) et non à des « Pays ». J'ai, par contre, laissé subsister le Buguey et le Pays de Foix, bien que provinces figurant sur la carte dressée pour la Constituante, en raison de leur exiguïté territoriale qui les assimile à des « pays » ;

2°) rectification de 13 fausses indications de province ;

(3°) complément de 33 indications de province manquantes.



| NOMS DES PAYS                     | PROVINCES               | ARRONDISSEMENTS              |
|-----------------------------------|-------------------------|------------------------------|
| Blaisois . . . . .                | Orléanais . . . . .     | Blois (Loir-et-Cher).        |
| Bordelais . . . . .               | Guyenne . . . . .       | Bordeaux (Gironde).          |
| Boulonnais . . . . .              | Picardie . . . . .      | Boulogne (Pas-de-Calais).    |
| Bresse savoyarde . . . . .        | Bourgogne . . . . .     | Bourg-en-Bresse (Ain).       |
| Bresse chalonnaise . . . . .      | Bourgogne . . . . .     | Louhans (Saône-et-Loire).    |
| Briançonnais . . . . .            | Dauphiné . . . . .      | Briançon (Hautes-Alpes).     |
| Brie champenoise . . . . .        | Champagne . . . . .     | Meaux (Seine-et-Marne).      |
| Brie (Basse-) . . . . .           | Champagne . . . . .     | Provins (Seine-et-Marne).    |
| Brie pouilleuse . . . . .         | Champagne . . . . .     | Château-Thierry (Aisne).     |
| Brivadois . . . . .               | Auvergne . . . . .      | Brioude (Haute-Loire).       |
| Bugey . . . . .                   | Bourgogne . . . . .     | Belle (Ain).                 |
| Cambrésis . . . . .               | Flandre . . . . .       | Cambrai (Nord).              |
| Campagne de Caen . . . . .        | Normandie . . . . .     | Alençon (Orne).              |
| Campagne d'Alençon . . . . .      | Normandie . . . . .     | Caen (Calvados).             |
| Carcassès . . . . .               | Languedoc . . . . .     | Carcassonne (Aude).          |
| Castellane (Pays de) . . . . .    | Provence . . . . .      | Castellane (Basses-Alpes).   |
| Chalonnais . . . . .              | Bourgogne . . . . .     | Chalon-sur-Saône (S.-et-L.). |
| Châlonnais . . . . .              | Champagne . . . . .     | Châlons-sur-Marne (Marne).   |
| Chalosse . . . . .                | Gascogne . . . . .      | Saint-Sever (Landes).        |
| Charolais . . . . .               | Bourgogne . . . . .     | Charolles (Saône-et-Loire).  |
| Chartrain (Pays) . . . . .        | Orléanais . . . . .     | Chartres (Eure-et-Loir).     |
| Chatelleraudais . . . . .         | Poitou . . . . .        | Châtellerault (Vienne).      |
| Chaumontais . . . . .             | Champagne . . . . .     | Chaumont (Haute-Marne).      |
| Cherbourg (Pays de) . . . . .     | Normandie . . . . .     | Cherbourg (Manche).          |
| Chinonnais . . . . .              | Touraine . . . . .      | Chinon (Indre-et-Loire).     |
| Clermontais . . . . .             | Auvergne . . . . .      | Clermont-ferrand (P.-de-D.). |
| Commercy (Terres de) . . . . .    | Lorraine . . . . .      | Commercy (Meuse).            |
| Condomois . . . . .               | Gascogne . . . . .      | Condom (Gers).               |
| Couserans . . . . .               | Gascogne . . . . .      | Saint-Girons (Ariège).       |
| Cotentin . . . . .                | Normandie . . . . .     | Coutances (Manche).          |
| Dié (Val de Saint) . . . . .      | Lorraine . . . . .      | Saint-Dié (Vosges).          |
| Digne (Pays de) . . . . .         | Provence . . . . .      | Digne (Basses-Alpes).        |
| Dijonnais . . . . .               | Bourgogne . . . . .     | Dijon (Côte-d'Or).           |
| Dinannois . . . . .               | Bretagne . . . . .      | Dinan (Côtes-du-Nord).       |
| Diois . . . . .                   | Dauphiné . . . . .      | Die (Drôme).                 |
| Dombes (Principauté de) . . . . . | Bresse-Bugey . . . . .  | Trévoux (Ain).               |
| Drouais . . . . .                 | Ile-de-France . . . . . | Dreux (Eure-et-Loir).        |
| Dunois . . . . .                  | Orléanais . . . . .     | Châteaudun (Eure-et-Loir).   |
| Embrunois . . . . .               | Dauphiné . . . . .      | Embrun (Hautes-Alpes).       |
| Etampois . . . . .                | Ile-de-France . . . . . | Etampes (Seine-ét-Oise).     |
| Evreux (Pays d') . . . . .        | Normandie . . . . .     | Evreux (Eure).               |
| Flandre de Médoc . . . . .        | Guyenne . . . . .       | Lesparre (Gironde).          |
| Foix (Pays de) . . . . .          | Pays de Foix . . . . .  | Foix (Ariège).               |
| Forcalquier (Pays de) . . . . .   | Provence . . . . .      | Forcalquier (Basses-Alpes).  |
| Forez . . . . .                   | Lyonnais . . . . .      | Montbrison (Loire).          |
| Fromentais . . . . .              | Provence . . . . .      | Brignolles (Var).            |
| Gex (Pays de) . . . . .           | Bresse-Bugey . . . . .  | Gex (Ain).                   |
| Grésivaudan . . . . .             | Dauphiné . . . . .      | Grenoble (Isère).            |
| Havend (Pays de) . . . . .        | Lorraine . . . . .      | Remiremont (Vosges).         |
| Houlme . . . . .                  | Normandie . . . . .     | Domfront (Orne).             |
| Labourd (Pays de) . . . . .       | Gascogne . . . . .      | Bayonne (Basses-Pyrénées).   |
| Langrois . . . . .                | Champagne . . . . .     | Langres (Haute-Marne).       |
| Laonnais . . . . .                | Picardie . . . . .      | Laon (Aisne).                |
| Lectoure (Pays de) . . . . .      | Gascogne . . . . .      | Lectoure (Gers).             |
| Lieuvin . . . . .                 | Normandie . . . . .     | Lisieux (Calvados).          |
| Limoux (Pays de) . . . . .        | Languedoc . . . . .     | Limoux (Aude).               |
| Lodevois . . . . .                | Languedoc . . . . .     | Lodève (Hérault).            |
| Loudunois . . . . .               | Poitou . . . . .        | Loudun (Vienne).             |
| Lyonnais propre . . . . .         | Lyonnais . . . . .      | Lyon (Rhône).                |
| Mantois . . . . .                 | Ile-de-France . . . . . | Mantes (Seine-et-Oise).      |
| Marsan . . . . .                  | Gascogne . . . . .      | Mont-de-Marsan (Landres).    |
| Meldois . . . . .                 | Champagne . . . . .     | Meaux (Seine-et-Marne).      |

| NOMS DES PAYS                          | PROVINCES                        | ARRONDISSEMENTS                 |
|----------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| Melunois .. . . .                      | Ile-de-France .. .               | Melun (Seine-et-Marne).         |
| Messin (Pays) .. . . .                 | Lorraine .. . . .                | Metz (Moselle).                 |
| Mirecourt (Pays de) .. . . .           | Lorraine .. . . .                | Mirecourt (Vosges).             |
| Montagne (La) .. . . .                 | Bourgogne .. . . .               | Châtillon-s/Seine (Côtes-d'Or). |
| Nantais .. . . .                       | Bretagne .. . . .                | Nantes (Loire-Inférieure).      |
| Narbonnais .. . . .                    | Languedoc .. . . .               | Narbonne (Aude).                |
| Nîmes (Pays de) .. . . .               | Languedoc .. . . .               | Nîmes (Gard).                   |
| Niortais .. . . .                      | Poitou .. . . .                  | Niort (Deux-Sèvres).            |
| Noyonnais .. . . .                     | Picardie .. . . .                | Noyon (Oise).                   |
| Orange (Pays d') .. . . .              | <i>Comtat Venaissin</i> .. . . . | Orange (Vaucluse).              |
| Ouche (Pays d') .. . . .               | Bourgogne .. . . .               | Dijon (Côte-d'Or).              |
| Parisis .. . . .                       | Ile-de-France .. . . .           | Paris (Seine).                  |
| Piverais .. . . .                      | Orléanais .. . . .               | Pithiviers (Loiret).            |
| Ponthieu .. . . .                      | Picardie .. . . .                | Abbeville (Somme).              |
| Quercy .. . . .                        | Guyenne .. . . .                 | Cahors (Lot).                   |
| Rémois .. . . .                        | Champagne .. . . .               | Reims (Marne).                  |
| Rennois .. . . .                       | Bretagne .. . . .                | Rennes (Ile-et-Vilaine).        |
| Rethelois .. . . .                     | Champagne .. . . .               | Rethel (Ardennes).              |
| Riom (Pays de) .. . . .                | Auvergne .. . . .                | Riom (Puy-de-Dôme).             |
| Roannais .. . . .                      | Lyonnais .. . . .                | Roanne (Loire).                 |
| Roche-sur-Yon (Pays de la) .. . . .    | Poitou .. . . .                  | La Roche-sur-Yon (Vendée).      |
| Saint-Jean d'Angely (Pays de) .. . . . | Saintonge .. . . .               | Saint-Jean-d'Angely (Ch.-Inf.). |
| Santerre .. . . .                      | Picardie .. . . .                | Montdidier (Somme).             |
| Sarladais .. . . .                     | Guyenne .. . . .                 | Sarlat (Dordogne).              |
| Saumurais .. . . .                     | Anjou .. . . .                   | Saumur (Maine-et-Loire).        |
| Sedan (Pays de) .. . . .               | Lorraine .. . . .                | Sedan (Ardennes).               |
| Senlisien (Le) .. . . .                | Picardie .. . . .                | Senlis (Oise).                  |
| Senonais .. . . .                      | Champagne .. . . .               | Sens (Yonne).                   |
| Sisteron (Pays de) .. . . .            | Provence .. . . .                | Sisteron (Basses-Alpes).        |
| Soissonnais .. . . .                   | Picardie .. . . .                | Soissons (Aisne).               |
| Sologne .. . . .                       | Orléanais .. . . .               | Romorantin (Loir-et-Cher).      |
| Soule (Pays de) .. . . .               | Navarre .. . . .                 | Mauléon (Basses-Pyrénées).      |
| Thiers (Pays de) .. . . .              | Auvergne .. . . .                | Thiers (Puy-de-Dôme).           |
| Thouarsais .. . . .                    | Poitou .. . . .                  | Thouars (Deux-Sèvres).          |
| Tonnerrois .. . . .                    | Champagne .. . . .               | Tonnerre (Yonne).               |
| Toulonnais .. . . .                    | Provence .. . . .                | Toulon (Var).                   |
| Troyes (Pays de) .. . . .              | Champagne .. . . .               | Troyes (Aube).                  |
| Uzégeois .. . . .                      | Languedoc .. . . .               | Uzès (Gard).                    |
| Valentinois .. . . .                   | Dauphiné .. . . .                | Valence (Drôme).                |
| Vannes (Pays de) .. . . .              | Bretagne .. . . .                | Vannes (Morbihan).              |
| Vendômois .. . . .                     | Orléanais .. . . .               | Vendôme (Loir-et-Cher).         |
| Vermandois .. . . .                    | Picardie .. . . .                | Saint-Quentin (Aisne).          |
| Véron .. . . .                         | Touraine .. . . .                | Chinon (Indre-et-Loire).        |

Vu et Permis d'Imprimer  
*Le Recteur de l'Académie de Paris,*  
A. ROUSSY.

VU :  
Pr le Doyen,  
*L'Assesseur,*  
C. RIPERT.

VU :  
*Le Président de la thèse,*  
ACHILLE MESTRE.

# BIBLIOGRAPHIE

---

## I. — OUVRAGES

### A

- ABEL (G.) : *L'organisation régionale des services publics*, Bruxelles, 1919.
- ALBERT (Ch.) : *L'Etat moderne*, 1929.
- ALBERT (M.) : *Le Fédéralisme en Haute-Garonne*, 1932.
- AMADE (J.) : *L'idée régionaliste*, Perpignan, 1912.
- ANGOT (J.) : *Vers le régionalisme intégral*, 1912.
- APELT (W.) : *Von bundesstaat zum regionalstaat*, Berlin, 1927.
- APPERT (B.) : *Le régionalisme administratif*, thèse, Paris, 1938.
- ARGENSON (d') : *Considérations sur le gouvernement ancien et présent de la France*.
- ARON et DANDIEU : *La révolution nécessaire*, 1933.
- AUCOC : *Rapport sur la décentralisation*, 1883.  
*Controverses sur la décentralisation*, 1895.  
*Conférences sur l'administration*, tome I.
- AULARD (A.) : *Etudes et leçons sur la Révolution française*, 7<sup>e</sup> série, 1913.
- AUROUZE (J.) : *La pédagogie régionaliste*.

### B

- BABEAU : *La Province sous l'ancien régime*.
- BARDOUX (J.) : *La Route de France*, 1933.
- BARRAIL (H.) : *L'autonomie régionale en Espagne*, 1933.
- BARROT (O.) : *De la centralisation et de ses effets*, 1861.
- BATIFOL (L.) : *Les républiques alsaciennes*.
- BAZIN (H.) : *La décentralisation provinciale*, Lille, 1886.
- BEAUQUIER (Ch.) : *La France divisée en régions*, 1901.
- BEAUREPAIRE-FROMENT (de) : *Pour le régionalisme*.
- BÉCHARD : *De l'administration intérieure de la France*, 1851.  
*Décentralisation et régime représentatif*, 1863.  
*Les décentralisateurs à l'œuvre*, 1863.  
*Projet de décentralisation administrative dressé par l'Empereur*, 1864.
- BENEDETTI : *La décentralisation et la commission départementale*, 1897.
- BERLET (Ch.) : *Les provinces au XVIII<sup>e</sup> siècle et leur division en départements*, 1913.  
*Les origines lointaines des régions de France*, 1935.



- BERLUC-PÉRUSSIS : *Pages régionalistes*, 1918.
- BERTHÉLÉMY (H.) : *Traité de droit administratif*.
- BERTHOD (A.) : *La réforme administrative*, dans la *Politique républicaine*, 1924.
- BERTHOU (Y.) : *Les vessies pour des lanternes*, 1913.
- BLANCHARD (R.) : *La Flandre*.  
Grenoble.
- BOITEAU : *Etat de la France en 1789*, 1889.
- BONCOUR (Paul) : *Le Fédéralisme économique*.
- BONCOUR (Paul) et MAURRAS (Ch.) : *La république et la décentralisation*, 1903.  
*Un débat nouveau sur la République et la décentralisation*, 1905.
- BONNARD : *Traité de droit administratif*.
- BOUCHERON (L.) : *Le régionalisme et la réforme administrative*, Paris, 1913.  
*Un plan régionaliste de réforme administrative*, Blois, 1938.
- BOURGIN (H.) : *Proud'hon*.
- BRAYNAT : *Les cahiers de 1871, programme de décentralisation*, 1871.
- BRÉAL (M.) : *Quelques mots sur l'Instruction publique*.
- BRENIER (H.) : *Une solution productionniste*, Marseille, 1917.
- BRETTE (A.) : *Les limites et les divisions territoriales de la France en 1789, 1907*.
- BROCARD : *Principes d'économie nationale*, tome II.
- BROGLIE (duc de) : *Vues sur le gouvernement de la France*, 1870.
- BRUN (Ch.) : *Le régionalisme*, 1911.  
*Qu'est-ce que le régionalisme ?*, 1937.  
*Les littératures provinciales*.
- BRUN (P.) : *Les régions économiques*, 1928.
- BRUNHES (J.) : *Géographie humaine de la France*, tome 1<sup>er</sup> de l'*Histoire de la Nation française* (G. Hanotaux).  
*Préface à « Les Forces historiques de la France »* (P. de Presnac, 1928).
- BUFFET : *Du régionalisme au nationalisme financier*.
- BURKE (Ed.) : *Réflexions sur la Révolution française*.

## C

- CADILHAC : *Le projet de régionalisme actif*.
- CAHEN-SALVADOR (J.) : *La représentation politique des intérêts et les services publics*, 1936.
- CAMBO (F.) : *Actuació regionalista*, Barcelone, 1915.
- CAPMAL : *La renaissance des banques locales et le régionalisme*, thèse, Montpellier, 1921.
- CELLERIER (H.) : *La politique fédéraliste*.
- CHAMPION : *La France d'après les cahiers de 1789*.
- CHARDON (H.) : *La réforme administrative*, 1910.  
*Le pouvoir administratif*, 1911.
- CHARRIOT : *Enquête sur la décentralisation*, 1895.
- CHATEAUBRIAND : *Etudes historiques*, tome IV.

- CHEVILLARD : *Division administrative de la France*, 2 vol., 1862.  
 CLERGET : *Le régionalisme économique et la délimitation de la région lyonnaise*, Lyon, 1919.  
 CLOAREC : *La politique et la méthode*, 1920.  
 COLBRAND (A.) : *L'erreur des régionalistes français*, 1928.  
 COMTE (A.) : *Système de philosophie politique*, 1854.  
 X... : *Conseil général d'Indre-et-Loire, Commission d'études sur le régionalisme*, Tours, 1919.  
 COURCOURAL : *La décentralisation et la monarchie nationale*, 1895.

## D

- DANIEL (A.) : *Les chambres de métiers en France*, thèse, Rennes, 1922.  
 DARDENNE : *Les emprunts publics et le régime de la décentralisation financière dans les colonies*, thèse, Lyon, 1908.  
 X... : *La décentralisation considérée au point de vue démographique*.  
 DELABROUSSE (J.) : *La décentralisation administrative et les Universités régionales*, thèse, Paris, 1900.  
 DELAMARCHE : *Les débuts de l'administration française en Alsace-Lorraine*.  
 DEMANGEON : *La plaine picarde*.  
 DEMARTIAL (G.) : *La réforme administrative*.  
 DENDIAS (M.) : *Le gouvernement local*.  
 DESCHANEL (P.) : *La décentralisation*, 1895.  
 DESTHIEUX (F.J.) : *L'évolution régionaliste*, Paris, 1918.  
 DESTREZ (abbé) et CROMBE : *Le régionalisme religieux et le régionalisme familial*, Lille, 1926.  
 DIEG : *Les congrégations en Alsace-Lorraine*, 1930.  
 DIEZ (J.) : *Le régionalisme économique et l'organisation de la région économique de l'Est*, thèse, Nancy, 1922.  
 X... : *Divisions régionales de la France (Les), Leçons du Collège Libre des Sciences Sociales*, 1911.  
 DUBREUIL : *L'idée régionaliste sous la Révolution*, 1919.  
 DUGUIT : *L'Etat, les gouvernants et les agents*.  
 DUPLANTIER (J.) : *Le régionalisme économique et spécialement dans la région économique de Bordeaux et du Sud-Ouest*, thèse, Bordeaux, 1929.

## E

- X... : *Essai sur la décentralisation*.  
 ESTOURBEILLON (de l') : *Le régionalisme et l'éducation primaire*, 1912.  
     *Le droit des langues et la liberté des peuples*, 1919.  
     *Le régionalisme et la France de demain*, 1919.  
     *La Nation bretonne*, 1924.  
     *L'Unité bretonne*, 1924.

## F

- FABRE : *Le régionalisme et la région économique de Dijon, Mémoire à l'Académie de Dijon*, 1913.
- FAWCET (C.B.) : *Provinces of England*, Londres, 1919.
- FÉLIX : *La réforme des finances locales*, 1933.
- FÉNELON : *Plans de gouvernement*, concertés avec le duc de Chevreuse pour être proposés au duc de Bourgogne.
- FÈVRE et HAUSER : *Régions et Pays de France*, 1909.
- FILLAY (H.) et ROUGÉ (J.M.) : *Trente ans de régionalisme*, 1936.
- FINER (H.). — *English local government*, Londres, 1933.
- FLEINER : *Centralisation et fédéralisme en Suisse*.
- FONCIN : *Régions et Pays*, 1903.
- FONTAINE : *Décentralisation et déconcentration*, 1899.
- FOURNIER DE FLAIX : *Les réformes nécessaires*, 1869.
- FRANCE (de) : *Le régionalisme*, 1912.
- FRÈRE-ORBAN : *Le droit constitutionnel en Belgique*, tome III.
- FUSTEL DE COULANGES : *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France*.

## G

- GALLOIS : *Régions naturelles et noms de pays*.
- GASQUET : *Précis des institutions politiques et sociales de l'ancienne France*.
- GAUSSEN (Y.) : *Du fédéralisme de Proud'hon au félibrige de Mistral*, Nîmes, 1927.
- GAUTHEROT : *L'assemblée Constituante*, Paris, 1911.
- GAXOTTE (P.) : *Le siècle de Louis XV*.
- GIRAUD-SOULAVIE (abbé) : *Histoire naturelle de la Frande méridionale*, 1780.
- GOOCH (R.K.) : *Regionalism in France*, New-York, 1931.
- GORJU (C.) : *La centralisation en France, essai de décentralisation économique*, 1913.
- GUIZOT : *Histoire de la civilisation en France* (posthume).
- GUY (M.) : *La décentralisation administrative*, thèse, Paris, 1916.

## H

- HAMM : *Les fonctionnaires d'Etat en Alsace-Lorraine*.
- HASSELN (R. de) : *Nouvelle topographie de la France*, 1780.
- HAURIOU (M.) : *Traité de droit administratif. Précis de droit constitutionnel*.
- HAUSER (F.) : *Les régions économiques*, 1918.
- HAUSER (H.) : *Le site et la croissance de Dijon*, 1912.
- Le problème du régionalisme, 1924.
- HENNESSY (J.) : *Réorganisation administrative de la France*, 1915.
- Régions de France*, 1916.
- Décentralisation administrative et organisation régionale*.
- HERRIOT (E.) : *Créer*.
- HINTZE (H.) : *Regionalism, Encyclopaedia of Social Science*, New-York.

## I. J.

X... : *L'introduction du droit civil en Alsace-Lorraine.*

IMBERT et MOSSÉ : *Quelques observations sur la réforme administrative*, 1921.

JOANNE (P.) : *Dictionnaire géographique et administratif de la France*, 1905.

JOUVENEL (R. de) : *Feu l'Etat.*

JUBINEAU : *Le fédéralisme et le socialisme français.*

## L

LAGARDELLE : *Une région française.*

LA GRASSERIE (de) : *L'Etat fédératif*, 1897.

*Du fédéralisme*, 1907.

LAJOINIE (A.) : *Les bases logiques d'une restauration provinciale*, 1923.

LAMARTINE : *Histoire des Girondins*, tome III.

LANTIVY (de) : *La question bretonne.*

*Vers une Bretagne organisée.*

LASALLE DE ROCHEMAURE (de) : *Régionalisme et félibrige*, 1911.

LASSERRE (P.) : *Frédéric Mistral, poète, moraliste, citoyen*, 1930.

LATOUR (F.) : *Le grand Paris, problème d'autorité*, 1930.

LAVERDAYS (E.) : *La décentralisation*, Paris, 1893.

LEBÈGUE (E.) : *Thouret.*

LE GOFFIC : *L'âme bretonne.*

LE PELLETIER : *De la décentralisation et des économies à réaliser*, 1896.

LE PLAY (F.) : *La réforme sociale*, 1864.

LETACONNOUX (J.) : *Les voies de communication au XVIII<sup>e</sup> siècle.*

LE TROSNE : *L'administration provinciale et la réforme de l'impôt*, 1788.

X... : *Lettre sur les nouveaux édits*, 1788.

LEULLIER : *Du canton, considéré comme organe de la décentralisation*, thèse, Paris, 1897.

LEYDET (U.) : *Les syndicats de communes*, thèse, Paris, 1936.

LUCAY (de) : *La décentralisation*, 1895.

## M

MACAGGI : *Decentramento politico e amministrativo*, 1914.

MACAIGNE (A.) : *Notre France d'après-guerre*, Paris, 1917.

MADELIN (L.) : *La Révolution*, 1911.

MAGE : *La division de la France en départements.*

MARCEL (H.) : *Les provinces françaises.*

MARCELLIN (L.) : *Aujourd'hui et demain, décentralisation et révision*, 1895.

MARCILLAC (A. de) : *La région économique*, Périgueux, 1918.

MAREILLE (V.) : *Jeunes provinces*, 1934.

MARGUERITTE (P. et V.) : *La Commune.*

MARTIN (J.) : *Les Conseils économiques régionaux*, thèse, Lille, 1927.



- MARTIN (B.) : *L'organisation régionale de la France.*  
 MARTIN (P.) : *Les idées de Turgot sur la décentralisation administrative.*  
 MARTONNE (de) : *Les régions naturelles de la France.*  
 MATHIEZ (A.) : *Girondins et Montagnards.*  
 MAURRAS (Ch.) : *L'idée de décentralisation, 1898.*  
     *Enquête sur la Monarchie, 1909.*  
 MAZÉAS (G.) : *Social-fédéralisme, Rennes, 1936.*  
 MEGGLÉ (A.) : *Atlas régionaux, Paris, 1924.*  
 MENIER (L.V.) : *La réforme politique, 1910.*  
 X... : *Les méthodes d'application du régionalisme, Trévoux, 1923.*  
 MÉTIN (A.) : *La Révolution et l'autonomie locale.*  
 MIGNET : *Essai sur la formation politique et territoriale de la France, 1864.*  
 MOCAER (P.) : *Questions régionalistes, 1915.*  
 MONSARRAT (G.) : *La réforme administrative au point de vue économique, 1920.*

## O

- X... : *Observation sur le rapport du Comité de Constitution, concernant la nouvelle organisation de la France, par un député à l'Assemblée Nationale, 1790.*  
 OMAR y BARRERA (C.) : *Justificac'io del regionalisme, Perpignan, 1901.*  
 X... : *Organisation de la région en province.*  
 X... : *Organisation des régions économiques, Documents officiels du Ministère du Commerce, 1920.*

## P

- PASSY (A.) : *Essai sur les contrées naturelles de la France, 1857.*  
 PATKOWSKI : *Le mouvement régionaliste en Europe.*  
 PELET de la LOZÈRE : *Opinions de Napoléon au Conseil d'Etat.*  
 PETER (J.) : *Quelques aspects du problème de la décentralisation.*  
 PIERROT (A.) : *Menus propos sur la décentralisation.*  
 POINSOT (M.C.) : *Esthétique régionaliste, 1911.*  
 POSTAL (R.) : *Explication de l'Alsace.*  
 PREVET : *Le régionalisme économique.*  
 PRÉVOST-PARADOL : *La France nouvelle, 1868.*  
 PROBUS : *La plus grande France.*  
 X... : *Un projet de décentralisation, Nancy, 1865.*  
 PROUD'HON : *Philosophie du progrès, 1853.*  
     *De la Justice dans la Révolution et dans l'Eglise.*  
     *Du principe fédératif.*

## R

- RAUDOT : *De la grandeur possible de la France, 1851.*  
 RAULIN (V.) : *Géologie de la France, 1844.*  
 RÉGNAULT : *La Province ; ce qu'elle est, ce qu'elle doit être, 1861.*  
 RENDU (E.) : *Les Français aux grandes époques de leur histoire, 1876.*

RENOUARD : *L'Alsace-Lorraine*.

REUSS (R.) : *Histoire d'Alsace*, 1934.

RIBBE (Ch. de) : *Etude sur la fin de la Constitution provençale*.

RICARD (L.X. de) : *Le fédéralisme*, Paris, 1877.

ROMANET (de) : *Les provinces de France*, 1913.

ROUSSEAU (A.) : *L'idée décentralisatrice et les partis sous la Restauration*.

ROUX : *Divorce de l'Alsace*.

ROYAL : *La décentralisation*, 1906.

## S

SAINT-SIMON : *Projets de gouvernement du duc de Bourgogne*,  
édités par P. Mesnard, 1860.

SCELLE (G.) : *Une crise de la Société des Nations*, 1927.

SENTUPÉRY (L.) : *Economies et réformes : les grandes régions administratives*, Paris-Lyon, 1903.

STEFANOVICI : *Le régionalisme en droit international public*, thèse,  
Bordeaux, 1935.

## T

TAINÉ : *Les origines de la France contemporaine*.

THEURIET (A.) : *Lettre à l'Empereur*, 1867.

THOMAS (L.) : *L'Alsace parle...*

THOMAS et LAGAHÉ : *Une région française : le languedoc méditerranéen*, 1919.

TOCQUEVILLE (de) : *L'ancien régime et la Révolution*.

TOURNEUR-AUMONT : *L'Alsace et l'Alémanie*.

TOUSSAINT : *La décentralisation*, 1906.

TURGOT : *Mémoire au Roi sur les Municipalités*.

## U.V.

UNDMARCK : *Education et décentralisation*.

VACHER : *Le Berry*.

VALETTE (L.) : *La loi municipale du 5 Avril 1884*, Paris, 1935.

VIDAL-LABLACHE : *Les Divisions régionales de la France*.

*Tableau de la Géographie de la France*, dans le tome 1<sup>er</sup> de  
E. Lavisse.

VILA SERRA (J.) : *El regionalismo en Espana*, 1919.

VILLÈLE (de) : *D'une organisation régionale*, 1874 (posthume).

VITTA (C.) : *Il regionalismo*, Florence, 1923.

## W.Y.Z.

WETTERLE (abbé) : *Ce qu'était l'Alsace ; ce qu'elle sera*.

YAO-TING-TCHEN : *Le gouvernement central et les gouvernements locaux en Chine*, thèse, Grenoble, 1933.

ZASZTOWT-SUKIERMICA : *Le fédéralisme en Europe Centrale*, thèse,  
Paris, 1926.

## II. — REVUES ET JOURNAUX

## A

*Action* (L') : 24 Juillet 1903, art. de Varenne (A.).

*Action Française* (L') : 15 Septembre 1906, art. de la Tour du Pin-Chambly.

*Action Régionaliste* (L'), passim et notamment :

Mai 1907, art. de Angot de Rotours : *Le projet d'Aubry du Bochet à la Constituante*. — Juin 1907, art. de Lhuillier. — Juillet 1907, art. de Sarrieu. — Avril 1934, art. de P. Souty : *Faut-il maintenir la loi du 9 Janvier 1930 ?* — Juillet 1934, art. de L. Barbillon : *Universités et régionalisme*. — Août 1934, art. de J. Mihura : *Ententes et institutions départementales*. — Novembre 1934, art. de F.C. Clapier : *La mystique régionaliste*. — Avril-Mai 1937, art. de Ch. Brun : *Une consultation prérégionaliste*. — Octobre 1937, art. de J. Mihura : *Les Comités régionaux et le régionalisme*. — Mars 1938, art. de M. Leclerc : *Régionalisme colonial*.

*Alsace Française* (L') : numéros 7, 8, 9 (Juillet-Août-Septembre 1936).

*Annales du Droit et des Sciences sociales* : 1934, numéros 2, 3, art. de M. Rousseau : *Décentralisation et régionalisme*.

*Annales de Géographie*, XVIII, 1909, art. de F. Maurette : *La population de la France au XX<sup>e</sup> siècle*.

*Annales de la Jeunesse Laïque* : Octobre 1903, art. de E. Buré.

*Appel Républicain* (L') : 3 Juillet 1934, art. de Ch. Brun : *Le régionalisme civilisateur*.

*Aurore* (L') : 31 Juillet 1903, art. de G. Clémenceau.

## B

*Bien public* (Le), de Dijon : 16 Juillet 1934, art. de P. de La Grille : *Le régionalisme*.

*Bretagne à Paris* (La) : 17 Juillet 1937, art. de O. Guyon.

*Bulletin de l'Académie de Nîmes* : 1918-19, p. 59, art. de M. Girau : *Le Gard et les régions économiques*.

*Bulletin de l'Académie Royale des Sciences et Lettres*, de Bruxelles, tome XI, 1844, art. d'Omalius d'Halloy.

*Bulletin de la Chambre de Commerce de Marseille*, 1917, numéros 169, 171, 172, 174.

*Bulletin mensuel du Comité Alsacien d'Etudes et d'Informations* : n° du 10 Décembre 1935.

*Bulletin des Sciences économiques et sociales* : 1907, art. de Ch. Beauquier : *Circonscriptions territoriales de la France*.

*Bulletin de la Société de géographie*, tome II, 1824, art. d'Omalius d'Halloy.

## C

*Cahiers de 1889* (Les) : *Les Etats provinciaux*.

*Cahiers de la Nouvelle Journée* : 1925, n° 4, art. de L. Rolland : *La démocratie et la décentralisation en France*.

*Cahiers du Redressement Français* : 1927, n° 27, *La réforme administrative*.

*Correspondant* (Le) : 10 Août 1913, art. de J. Arren : *Régions et provinces*. — Août-Septembre 1917, art. de P. Meuriot : *Pourquoi et comment furent dénommées nos circonscriptions départementales*.

## D

*Dépêche* (La) : 8 Avril 1904, art. de G. Clémenceau.

*Dépêche de Brest* (La) : 30 Mars 1916, art. du D<sup>r</sup> Caradec : *Le Mouvement régionaliste à la veille de la Révolution française*.

*Documents du Progrès* (Les) : Mars 1911, art. de R. Broda : *La question de la décentralisation et les expériences de l'étranger*. — art. de Ch. Brun : *Le mouvement régionaliste français*.

## E

*Echo de Paris* (L') : 18 Février 1937, art. de J.G. Lemoine : *Régionalisme n'est pas incompatible avec modernisme*.

*Eclair* (L') : 28 Octobre 1905, art. de Boland : *Régionalisme et Patrie*.

*Esprit médical* (L') : 15 Avril 1936, art. de P. de La Roche : *Plaidoyer pour le régionalisme*.

*Etat moderne* (L') : Décembre 1935, art. de E. Rodrigues : *Mono-graphie d'une région*.

*Europe nouvelle* (L') : 8 Juin 1929, art. anonyme : *l'Extension de Paris*. — art. de H. Puget : *Le problème administratif*.

*Exportateur français* (L') : 3 Juillet 1919, art. de P. du Marrousem : *Le régionalisme impératif*.

## F

*Fédéraliste* (Le) : 1935, n° 3, art. de L. Poittevin.

*Feu* (Le), organisme du régionalisme méditerranéen, Aix, 15 Octobre 1936.

*Figaro* (Le) : 23 Février 1903, art. de J. Paul Boncour. — 2 Février 1910, art. de H. Bordeaux. — 10 Septembre 1926, art. de L. Romier.

*France* (La), de Bordeaux, 12 Février 1915, art. de J. de Bonnefon : *La leçon de l'ennemi*.

*Front économique* (Le) : 1<sup>er</sup> Décembre 1936, art. anonyme : *Le Port de Paris*.

## G.I.J.L.

*Gazette du Palais* : 1<sup>er</sup> Février 1938, art. de A. Mestre : *La notion de loi politique*.



- Grande Revue* (La) : 25 Août 1905, art. de J. Reinach.  
*Illustration* (L') : 12 Mars 1921, art. de P. Bourget. — 10 Mars 1928, art. de G. Rageot.  
*Information sociale* (L') : 31 Mai 1934 : *Une heure avec M. Sellier*.  
*Internationale* (L') de Bruxelles, 27 Mars 1870.  
*Jour* (Le) : 3 Novembre 1933, interview de M. Rondet-Saint.  
*Journal du lundi* (Le) : 18 Septembre 1916, art. de P. du Maroussem.  
*Journal Officiel de la Commune de Paris* : numéros des 22 Mars 1871 au 24 Mai 1871.  
*Lion de Flandre* (Le) : Mars-Avril 1935, art. de Beekemann : *L'aventure bourguignonne*.

## M.O.

- Matin* (Le) : 19 Avril 1895, art. de J. Reinach : *Le réveil du Passé*.  
*Monde industriel et commercial* : Novembre 1917, art. de Ch. Brun.  
*Moniteur universel* (Le) : numéros du 8 Septembre 1789 au 10 Avril 1790.  
*Occitania*, Revue du Pays d'Oc : 1935, n° 1.  
*Œuvre* (L') : 24 Avril 1937, art. de J. Paul Bonçour.

## P

- Petit Journal* (Le) : 22 Septembre 1912, art. de Ch. Brun.  
*Petit Parisien* (Le) : 14 Février 1937, art. de J. Mihura.  
*Petite République socialiste* (La) : 31 Juin 1903, art. de E. Fournière.  
*Populaire* (Le) : 21 Octobre 1937, art. d'A. Sérol.  
*Progrès civique* (Le) : 1926, n° 381, art. de M. Leroy : *Le fédéralisme communal*. — 1927, n° 387, art. de M. Leroy : *La décentralisation communale et départementale*.  
*Province* (La) : organe du régionalisme, *passim*.

## R

- Recueil des cours de l'Académie de droit international* : 1935, III, tome 53, art. de J.R. Orué de Arregui : *Régionalisme et organisation internationale*.  
*Réforme sociale* (La) : tome 48, p. 915, art. de R. Hersey : *La décentralisation littéraire*.  
*Région* (La) : 20 Juillet 1914, art. de J. Hennessy : *La crise financière et la région*.  
*Renaissance du Tourisme* (La) : Juillet 1917, art. de M. Auscher.  
*Répertoire de droit administratif* (Béquet) : art. de M. Hauriou : *La décentralisation*, 1891.  
*République* (La) : 12 Novembre 1934, art. de E. Roche.  
*Revista de drept public* : I, 515, art. de H. Berthélémy.  
*Revue bleue* (La) : 1907, 2<sup>e</sup> semestre, p. 271, art. de H. Cavaillès : *La représentation des intérêts régionaux*.  
*Revue critique de législation et de jurisprudence* : Février-Mars 1935, art. de P. Souty : *Le néo-régionalisme de 1926 et de 1930*.

- Revue des Deux Mondes* : 1<sup>er</sup> Juillet 1849, art. de M. Chevallier.  
— 15 Mai 1884, art. de V. Duruy. — 15 Février 1895, art. de Ch. Benoist. — 1<sup>er</sup> Décembre 1917, art. de A. Beaunier. — 1<sup>er</sup> Juin 1937, art. de Lucas-Dubreton.
- Revue de droit public* : 1903, p. 409, art. de Muller : *La représentation*. — 1909, p. 114, art. de J. Berthélémy : *Le mouvement de décentralisation*. — 1923, p. 470, art. de Gallois : *L'Etat et les agents des services locaux*. — 1926, p. 495, art. de R. Le Conte : *Les divisions territoriales de la France avant et depuis 1789*.
- Revue d'économie politique* : 1917, art. de Villey : *La décentralisation économique*. — 1918, art. de B. Raynaud : *Le régionalisme économique*.
- Revue fédéraliste (La)* : *passim*.
- Revue générale d'administration* : 1922, art. de L. Boucheron : *L'organisation cantonale dans l'administration régionale*.
- Revue de géographie* : 1877, 1<sup>er</sup> semestre, p. 341, art. de J. Franck : *Une carte de France à refaire*.
- Revue hebdomadaire (La)* : 5 Août 1911, art. d'Angot des Rotours : *Les départements ont-ils détruit les provinces ?*
- Revue d'histoire moderne* : 1926, tome 1<sup>er</sup>, art. de Ch. H. Pouthas : *Les projets de réforme administrative sous la Restauration*.
- Revue internationale de l'enseignement* : 1911, art. de H. Hauser et A. Girault : *Comment régionaliser nos Universités régionales ?*
- Revue de Lorraine* : Mai-Juin 1835, art. de Guerrier de Dumast : *La résurrection des provinces*.
- Revue du Nord et de l'Est* : Janvier 1925, art. de H. Berthélémy.
- Revue politique et parlementaire* : 1911, t. 65, p. 425, art. de H. Audiffred : *L'organisation régionale de la France et la méthode expérimentale en politique*. — 1911, t. 67, art. de Bienvenu-Martin : *L'organisation régionale de la France*. — 1918, t. 95 et 96, art. de L. Boucheron : *Le régionalisme*. — 1929, t. 139, p. 80, carte de I. Lameire : *Le régionalisme*. — 1930, t. 144, p. 102, art. de Ch. Lallemand : *Les ententes inter-départementales*. — 1931, t. 149, p. 5, art. de F. Latour : *Aménagement du Grand Paris*. — 1932, t. 153, p. 36, art. d'A. Morizet : *Esquisse d'une politique du Grand Paris*.
- Revue sociale (La)* : 1<sup>er</sup> Novembre 1904, art. de H. Taudière : *Restrictions apportées aux libertés locales depuis un quart de siècle*.
- Revue des sciences politiques* : 1920, t. 43, p. 351, art. de J. Mihura : *Le régionalisme*.
- Revue des sociétés* : Février 1923, art. de E. Antonnelli : *Les sociétés d'économie mixte*.

## S

- Séances et travaux de l'Académie des Sciences Morales et Politiques* : 1917, 1<sup>er</sup> semestre, p. 202, art. de Imbart de la Tour : *La réforme administrative après la guerre*.

- Semaine sociale* : de Strasbourg, 1922, Conférence de M. Duthoit.  
*Sémaphore* (Le) : de Marseille, 30 Septembre 1917, art. de J. Valran : *Personnel technique et recrutement régional*.  
*Six Février* : Mars 1934, art. de Maurice Brun : *Pourquoi nous sommes régionalistes*.  
*Sociological Review* : Novembre 1919, p. 120, art. de H. Carter : *Enquiry into economic regionalism in France*.

## T

- Temps* (Le) : 28 Juillet 1903, art. d'A. Tardieu. — 29 Janvier 1911, art. de Gailhard-Bancel. — 18 Décembre 1923, art. de M. Reclus. — 19 Septembre 1928, art. de M. Reclus. — 1<sup>er</sup> Mars 1930, art. de M. Reclus. — 15 Juin 1932, art. de L. Vaïllat.

## III. — TEXTES LEGISLATIFS

1<sup>o</sup> Lois, décrets et arrêtés

ISAMBERT : Recueil des anciennes lois françaises.

Loi du 10 Août 1871.

Loi du 5 Avril 1884.

Loi du 22 Mars 1890.

Loi du 2 Novembre 1892.

Loi du 1<sup>er</sup> Avril 1898.

Loi du 9 Avril 1898.

Loi du 31 Mars 1899.

Décret du 10 Août 1899.

Décret du 17 Septembre 1900.

Décret du 2 Janvier 1901.

Arrêté du 1<sup>er</sup> Juillet 1901.

Loi du 10 Avril 1908.

Loi du 5 Avril 1910.

Loi du 10 Juillet 1915.

Décret du 31 Octobre 1915.

Arrêté du 10 Août 1916.

Arrêté du 30 Décembre 1916.

Loi du 11 Juin 1917.

Loi du 6 Janvier 1919.

Décret du 5 Avril 1919.

Arrêté du 12 Avril 1919.

Loi du 23 Avril 1919.

Loi du 25 Juillet 1919.

Loi du 25 Octobre 1919.

Loi du 12 Mars 1920.

Loi du 25 Décembre 1923.

Loi du 2 Février 1925.

Loi du 26 Juillet 1925.  
 Décret-loi du 3 Septembre 1926.  
 Décret-loi du 5 Septembre 1926.  
 Décret-loi du 7 Octobre 1926.  
 Décret-loi du 5 Novembre 1926.  
 Loi du 8 Décembre 1928.  
 Loi du 14 Décembre 1928.  
 Loi du 9 Janvier 1930.  
 Loi du 14 Mai 1932.  
 Décret du 19 Avril 1934.  
 Décret du 5 Mai 1934.  
 Décrets du 15 Mai 1934.  
 Décret du 30 Octobre 1934.  
 Arrêté du 28 Mars 1935.  
 Arrêté du 23 Avril 1935.  
 Décret-loi du 25 Juillet 1935.  
 Décret-loi du 22 Août 1935.  
 Décret-loi du 28 Octobre 1935.  
 Décret-loi du 30 Octobre 1935.  
 Décret du 19 Mars 1936.  
 Loi du 19 Mars 1936.  
 Décret du 23 Juillet 1936.  
 Loi du 10 Mars 1937.  
 Loi du 7 Juin 1937.  
 Décret du 20 Juin 1937.  
 Décret du 31 Juillet 1937.  
 Décret-loi du 24 Mai 1938.  
 Décret-loi du 14 Juin 1938.  
 Décret du 28 Septembre 1938.

## *2° Projets et propositions de lois*

BEAUQUIER : Prop. Ch. des Dép. Doc. parl. 1890, annexe n° 637.  
 — Séance 25 Février 1902.  
 BELLET : Prop. Ch. des Dép., Doc. parl. 1923, p. 1206.  
 BÉRARD (A.) : Prop. Ch. des Dép., annexe au P.V. séance du 30 Janvier 1899.  
 CORNUDET : Prop. Ch. des Dép., séance du 25 Mai 1896.  
 GENOUX : Prop. Sénat, séance du 24 Janvier 1919.  
 HENNESSY : Prop. Ch. des Dép., séance du 24 Avril 1915 ; séance du 29 Février 1916 ; séance du 6 Février 1918 ; Doc. parl. 1920, p. 117.  
 HOVELACQUE : Prop. Ch. des Dép., séance du 29 Mai 1890.  
 LANJUNAIS (de) : Prop. Ch. des Dép., séance du 9 Avril 1895.  
 MARRAUD : Projet Ch. des Dép., séance du 25 Octobre 1921.  
 MECK : Prop. Ch. des Dép., supp<sup>t</sup> au B.O. n° 16, 21 Janvier 1936.  
 PEYTRAL : Prop. Ch. des Dép., séance du 12 Juin 1917.  
 RAMEL (de) : Prop. Ch. des Dép., séance du 9 Juillet 1898.  
 REIBEL : Prop. Ch. des Dép., Doc. parl., 1921, p. 1280.



ROGNON : Prop. Ch. des Dép., séance du 24 Octobre 1916.

SÉNAC : Prop. Ch. des Dép., séance du 21 Janvier 1907.

SOUSSIAL : Prop. Ch. des Dép., séance du 2 Juin 1912.

### *3° Rapports*

BELLET : Doc. parl. Ch. des Dép., 1923, n° 6144, p. 1205.

HENNESSY : Doc. parl. Ch. des Dép., 1913, n° 2688.

MÉJEAN : Doc. parl. Sénat, 6 Mars 1928, annexe 236.

RAMADIER : Doc. parl. Ch. des Dép., 1934, n° 3537.

REIBEL : Doc. parl. Ch. des Dép., 1921, n° 2298.

ROUSTAN : Séances Ch. des Dép. 15 Mars 1923 et 14 Mars 1928.

# INDEX DES NOMS CITÉS

(Les chiffres en *italique* renvoient aux principaux passages)

- Abel (G.) : 286.  
Adam (Mme J.) : 97.  
Adam (P.) : 164.  
Aicard (J.) : 145.  
Albert (Ch.) : 10, 109.  
Albert (Mad.) : 82.  
Amade : 284.  
Amouretti : 23, 24, 148.  
Angot : 240.  
Angot des Rotours : 50.  
Antonelli : 265.  
Apelt (W.) : 286.  
Appel (P.) : 227.  
Appert (B.) : 109, 182, 185, 259, 266.  
Argenson (d') : 36, 38, 41, 45.  
Aron : 18.  
Arregui (J. Orrue de) : 288, 289.  
Aubry du Bochet : 50, 57, 58, 61.  
Aucoc : 10, 284.  
Audiffred : 142-143.  
Augier (E.) : 109.  
Aulard (A.) : 72.  
Aurette de Paladines (d') : 91.  
Auriol (V.) : 218.  
Aurouze : 157.  
Auscher : 232.
- Balzac : 85.  
Barbaroux : 82.  
Barbey d'Aurevilly : 85.  
Bardoux : 173, 255, 273.  
Barentin (de) : 47.  
Barnave : 59, 60.  
Barrail : 286.  
Barre (L.) : 243.  
Barré : 291.  
Barrès : 3, 4, 97, 101, 126, 143, 145, 164, 174.  
Barrot (O.) : 11, 46, 86, 88, 89, 284.  
Barthélémy (J.) : 10, 177, 178, 181.  
Barthélémy-Raynaud : 188, 240, 279.  
Batifol : 221.  
Baudot : 80.  
Bazin (H.) : 21, 285, 290.  
Bazin (R.) : 145.  
Beaudelaire : 145.  
Beaunier (A.) : 119.  
Beauquier (Ch.) : 98, 138, 144, 170, 174, 255, 291.  
Bécharde : 88, 99, 256, 290.  
Beckemann : 18.  
Bellet (Ch. M.) : 108, 164, 169-170, 256, 260, 274, 292.  
Bengy du Puy-Vallée : 58.
- Benoist (Ch.) : 152.  
Bérard (V.) : 110.  
Berge (R.) : 199.  
Berlet (Ch.) : 30, 48.  
Berluc-Perussis (de) : 6.  
Bernard (Cl.) : 143.  
Berryer : 84, 89.  
Berthélémy (H.) : 10, 171, 172, 173, 178, 180, 194.  
Berthelot (M.) : 143.  
Berthod (A.) : 174, 241, 252, 260, 261, 265, 271, 285.  
Berthou : 26.  
Beslay : 93.  
Besnard (R.) : 189.  
Bienvenu-Martin : 260.  
Bismarck : 109.  
Blanc (L.) : 98, 99.  
Blanchard : 124, 132.  
Bloch (C.) : 48, 61.  
Blondel (G.) : 164.  
Blum (L.) : 226, 227.  
Boissière (J.) : 24.  
Boland : 174.  
Donald (de) : 126.  
Boncour (J. Paul.) : 6, 8, 17, 101, 104-109, 134, 164, 165, 224, 262.  
Bonheur (R.) : 146.  
Bonnard : 136.  
Bonnefon (J. de) : 109.  
Bonnevay : 192, 260.  
Bordeaux (H.) : 145, 174.  
Bouche : 57.  
Boucheron : 142, 205, 245, 256, 271, 273, 285, 293.  
Boulainvilliers : 32.  
Bourgeois (L.) : 155.  
Bourget (P.) : 9, 19, 70, 98, 136, 145, 246.  
Bourgin : 15.  
Boutroux (E.) : 103.  
Bracke : 165.  
Bréal (M.) : 157.  
Brenier : 141.  
Brette : 33, 37.  
Breynat : 100, 273.  
Briand (A.) : 164, 165-166, 170, 176.  
Brienne (de) : 39.  
Brizeux : 145.  
Brocard : 134, 141, 146, 175.  
Broglie (de) : 89, 99.  
Brouardel : 142.  
Brousse : 16.  
Brun (Ch.) : 2, 6, 7, 8, 11, 12, 18, 21, 22, 98, 101, 111, 119, 120, 126, 143,

- 146, 149, 151, 154, 157, 158, 164,  
 171, 176, 177, 246, 262, 271, 278  
 279, 280, 285, 290, 292.  
 Brunetière : 145.  
 Brunhes (J.) : 68, 117, 120, 122-123,  
 251.  
 Brunialti : 11.  
 Brunswick (duc de) : 80.  
 Buffet (A.) : 104.  
 Buffet (J.) : 118, 140.  
 Buisset : 286.  
 Bureau de Pusy : 61, 62.  
 Buré (E.) : 4.  
 Burke (Ed.) : 68, 70.  
 Buzot : 82.  
  
 Cadilhac : 177, 178, 179, 252, 283.  
 Cadorna : 286.  
 Caillaux (J.) : 226.  
 Calonne (de) : 39.  
 Cambo : 286.  
 Capmal : 139.  
 Caradec (Dr.) : 39.  
 Cassini : 68.  
 Cavour : 109.  
 Cellerier (H.) : 40, 119.  
 Chambord (Cte de) : 105.  
 Champion : 43.  
 Chardon : 173, 252.  
 Chateaubriand : 84.  
 Chautemps (C.) : 3, 227, 258.  
 Chevallier (M.) : 86, 108, 273.  
 Chevallard (J.) : 21, 46, 48, 114, 173,  
 174, 261.  
 Chevrillon (A.) : 104.  
 Clémenceau (G.) : 3, 46, 176, 200,  
 223.  
 Clément (J.B.) : 93.  
 Clémentel (E.) : 133, 164, 186, 187,  
 190, 191-197, 209, 210, 215, 217,  
 240, 241, 258.  
 Cloarec : 163, 179, 181, 265, 283.  
 Colbrand : 26.  
 Colrat : 170.  
 Colson : 173, 181.  
 Comte (A.) : 86, 126, 290.  
 Condorcet : 77, 80, 154.  
 Considérant (V.) : 13.  
 Coquebert de Montbret : 79, 161.  
 Corbières (de) : 84.  
 Cordier-Joly : 291.  
 Cornudet : 291.  
 Courbet (G.) : 90, 146.  
 Courcoural (P.) : 17, 21, 107, 252, 262,  
 291.  
 Court (F.) : 6.  
 Couyba : 164.  
 Crombé : 152, 153.  
 Custine : 75.  
  
 Dahlet : 227.  
 Dandieu : 18.  
 Danton : 217.  
  
 Dardenne : 219.  
 Daudet (A.) : 145.  
 Daudet (L.) : 97.  
 Debauvais : 24.  
 Delabrousse : 154.  
 Delombre : 231.  
 Demangeon : 121, 124.  
 Dendias : 11, 202, 286.  
 Deschanel (P.) : 3, 83, 97, 106, 164,  
 176, 222, 273.  
 Desthieux (J.) : 156, 252, 270, 278,  
 Détrez (abbé) : 153.  
 Doriot (J.) : 5.  
 Doumer (P.) : 3, 164.  
 Doumergue (G.) : 4, 5.  
 Dubois (Substitut) : 90.  
 Dubost (A.) : 273.  
 Dubreuil : 2, 80.  
 Dufaure : 89.  
 Duguit : 17.  
 Duplantier : 9, 152.  
 Dupont de Nemours : 61, 64.  
 Duport : 49.  
 Durand (J.) : 202.  
 Duruy (V.) : 102.  
 Duval : 92.  
 Duvergier de Hauranne : 89.  
  
 Eichthal (d') : 246.  
 Erasme : 1.  
 Erckmann-Chatrian : 145.  
 Estourbeillon (Marquis de l') : 17, 157,  
 192, 272, 273.  
 Eymar (d') : 54.  
  
 Falloux : 89, 155.  
 Farini : 286.  
 Favre (J.) : 89.  
 Fawcett : 286.  
 Faydel : 58.  
 Fénelon : 21, 41.  
 Ferroul : 24.  
 Ferry (J.) : 89.  
 Feuillet (O.) : 21.  
 Fèvre et Hauser : 38, 124.  
 Fiancette : 218.  
 Flahaut : 105.  
 Flandin (P.E.) : 114, 115, 256, 257,  
 272, 273.  
 Flaubert (G.) : 145.  
 Foch (Maréchal) : 125.  
 Foncin (P.) : 17, 29, 41, 100, 113, 115,  
 123, 124, 164, 232, 271, 272, 273,  
 285, 291.  
 Forstner (Von) : 223.  
 Fourchadière (G. de la) : 5.  
 Fourier : 13.  
 Fournier de Flaix : 290.  
 Fournière (E.) : 3, 164.  
 Frère-Orban : 102.  
 Freycinet (de) : 266, 267.  
 Fustel de Coulanges : 29.

- Gailhard-Bancel (de) : 164.  
 Gallois : 121, 124.  
 Garat : 63.  
 Garnier-Pagès : 86, 89.  
 Gasquet.  
 Gautherot : 48.  
 Genoux : 170, 292.  
 Gentin : 133, 186, 210-215, 219.  
 Giraud-Soulavie (abbé) : 121.  
 Girault : 156.  
 Gladstone : 109.  
 Gneist (von) : 286.  
 Goblet : 155.  
 Godart (J) : 164.  
 Gœthe : 283.  
 Gorsas : 82.  
 Gossin : 61.  
 Gras (F.) : 150.  
 Guerrier de Dumast : 161, 162, 174.  
 Guesde (J.) : 16.  
 Guillaume II : 24.  
 Guise (Duc de) : 6.  
 Guizot : 84, 89.  
 Guy : 273.  
 Guyon : 149.  
  
 Hallays (A.) : 164.  
 Halloy (O. d') : 161, 163.  
 Hanotaux (G.) : 68, 117.  
 Hansi : 223.  
 Hasseln (R. de) : 45, 50.  
 Hauriou : 12, 108, 111, 241.  
 Hauser (Cf. Fèvre et Hauser)  
 Hauser (F.) : 113.  
 Hauser H. : 131, 132, 135, 156, 166,  
 189, 190, 191, 192, 241, 243.  
 Haussonville (Cte d') : 89.  
 Hennequin : 52, 53.  
 Hennessy (J.) : 5, 10, 12, 22, 26, 34,  
 51, 124, 142, 151, 164, 166-169  
 170, 173, 178, 188, 192, 222, 224,  
 240, 249, 255, 256, 260, 262, 266,  
 268, 269, 274, 285, 295.  
 Héraud (M.) : 225.  
 Herriot (Ed.) : 24, 156, 244.  
 Hintze (H.) : 6, 286.  
 Hovelacque : 170, 273, 290.  
 Hubert (L.) : 174.  
 Hugo (V.) : 12.  
  
 Imbart de la Tour : 173, 185, 205,  
 271.  
 Indy (V. d') : 164.  
 Isambert : 37.  
  
 Jaurès : 81, 126.  
 Joffre (Maréchal) : 222.  
 Jouveau : 149.  
 Jouvenel (H. de) : 164.  
 Jouvenel (R. de) : 241, 264.  
  
 Kayser (J.) : 5.  
 Kléber : 75.  
  
 Labbé : 229.  
 Laffemas : 186.  
 Lagardelle : 16.  
 Lamartine : 83, 86.  
 Lameire : 45.  
 Lamennais : 86, 93, 99.  
 Lamy (Ch.) :  
 Lanjuinais (de) : 98, 290.  
 Lapaire (H.) : 145, 164.  
 La Réveillère : 82.  
 Lasserre (P.) : 23.  
 Latour (F.) : 219.  
 La Tour du Pin-Chambly : 291.  
 Laval (P.) : 226.  
 Lavallée : 82.  
 Lavisso : 117.  
 Law : 36.  
 Lebegue : 51.  
 Le Braz (A.) 163.  
 Le Chapelier : 50, 62.  
 Leclerc (M.) : 219.  
 Lecksiniski (Stanislas) : 22.  
 Le Conte : 293.  
 Lefas : 164.  
 Le Floch : 21.  
 Le Fur (L.) : 164.  
 Le Goffic (Ch.) : 2, 70, 145, 163.  
 Legrand (P.) : 191, 273.  
 Le Maguet : 273.  
 Lamarchand (G.) : 230.  
 Lemire (abbé) : 164.  
 Lemoine (J.G.) : 229.  
 Lénine : 16, 83, 95, 96, 239.  
 Léon (P.) : 251.  
 Léopold 1<sup>er</sup> : 242.  
 Le Pelletier : 291.  
 Lépine : 10, 173.  
 Le Play (F.) : 22, 86, 290.  
 Lerolle : 21.  
 Leroy (M.) : 185, 202.  
 Letaconnoux : 126, 128, 129, 133.  
 Le Trosne : 45.  
 Leullier : 273.  
 Lévis (duc de) : 58.  
 Leydet : 185.  
 Leygues (G.) : 157.  
 Lezay-Marnésia : 227.  
 Lhuillier : 291.  
 Liard : 155.  
 Loucheur : 218.  
 Lucas-Dubreton : 75.  
 Luçay (de) : 97.  
 Lyautey (Maréchal) : 227.  
  
 Macarell : 86.  
 Macaigne : 273, 292.  
 Madelin (L.) : 70, 164.  
 Mage : 74.  
 Malesherbes (de) : 21.  
 Malouet : 57.

Kautsky : 83.



- Marcère (de) : 97, 164.  
 Marchal : 24.  
 Mareille (V.) : 21, 26, 102, 114, 123, 125, 137, 138, 144, 150, 171, 175, 242, 243, 250, 251, 258.  
 Margueritte (P. et V.) : 94.  
 Marin (L.) : 164, 245.  
 Maroussem (P. du) : 164, 292.  
 Marraud : 169, 170.  
 Martignac (de) : 85.  
 Martin (L.) : 164, 170, 290.  
 Martin (P.) : 42.  
 Marx (K.) : 16, 247.  
 Mathiez (A.) : 79, 80, 81.  
 Maupassant (G. de) : 145.  
 Maurette (F.) : 131, 132.  
 Maurras (Ch.) : 3, 5, 6, 9, 23, 25, 106, 104-109, 115, 147, 148, 224.  
 Maury (abbé) : 66.  
 Mazéas : 19.  
 Mazel : 291.  
 Megglé : 250.  
 Méjean : 203-205.  
 Méline (J.) : 3.  
 Menier (L.V.) : 292.  
 Menou (de) : 68.  
 Mesnard : 41.  
 Mestre (A.) : 164, 205, 264.  
 Métin (A.) : 41.  
 Metternich : 242.  
 Meuriot (P.) : 65, 160.  
 Michelet : 19, 20, 82, 173.  
 Mihura (J.) : 3, 205, 230.  
 Millerand (A.) : 223, 231.  
 Milleret : 126.  
 Minghetti : 11, 186.  
 Mirabeau : 51, 56-57, 58, 59-60, 62 65, 114, 173.  
 Mistral (F.) : 13, 22-24, 145, 148, 164.  
 Mistral (M.) : 18.  
 Mondini : 286.  
 Monsarrat : 255.  
 Montalembert (de) : 86, 89.  
 Montchrestien : 219.  
 Montesquieu : 58, 243.  
 Monzie (A. de) : 5.  
 Morizet : 219.  
 Morlot : 170.  
 Morny (duc de) : 87, 105.  
 Müller (chanoine) : 223, 225, 228.  
 Napoléon 1<sup>er</sup> : 69, 75, 82, 155, 177, 178, 182.  
 Napoléon III : 21, 88, 105.  
 Necker : 34, 43, 44, 47.  
 Negulesco : 19.  
 Nerval (G. de) : 85.  
 Oberkirch : 225.  
 Orléans (duc d') : 105.  
 Palmerston : 105.  
 Pams : 192.  
 Paoli : 74.  
 Paris (comte de) : 5.  
 Passy (A.) : 162.  
 Peïrotes : 224.  
 Pelet de la Lozère : 155.  
 Pellerin : 57, 58, 60.  
 Pelletan (C.) : 89.  
 Périer (Casimir) : 89.  
 Perronet : 128.  
 Perrot (U.) : 273.  
 Pétain (Maréchal) : 222.  
 Peter (J.) : 19.  
 Pétion de Villeneuve : 58.  
 Peytral : 192.  
 Picard : 90.  
 Pinteville de Cernon : 61, 64, -66.  
 Pison du Galland : 57, 60.  
 Poincaré (R.) : 11, 114, 150, 153, 169, 175, 200-203, 222.  
 Poittevin (E.) : 18.  
 Polignac (de) : 85.  
 Pomaret : 165.  
 Portalis : 42.  
 Postal : 220, 222.  
 Poulle : 196.  
 Pouthas : 85.  
 Prevet : 194, 241.  
 Prévost-Paradol : 29, 256.  
 Probus : 249, 292.  
 Proud'hon : 13-16, 17, 29, 56, 80, 86, 87, 90, 93, 246.  
 Provence (M.) : 151.  
 Puget : 219.  
 Rabaud de Saint-Etienne : 50, 60.  
 Rageot (G.) : 146.  
 Ramel (de) : 290.  
 Ramel de Nogaret : 60.  
 Raudot : 170, 290.  
 Raulin : 162.  
 Ranc : 3.  
 Reclus (E.) : 113, 123.  
 Reclus (M.) : 182, 203.  
 Regnault (E.) : 146, 147.  
 Reibel : 170, 255.  
 Reinach (J.) : 172.  
 Renan : 97, 145.  
 Reuss : 221.  
 Ribbe (de) : 39.  
 Ribot : 3, 164.  
 Ripert : 190.  
 Robespierre : 81, 261.  
 Roblot : 225.  
 Roche (E.) : 220.  
 Rochefoucauld (duc de la) : 58.  
 Rocque (Colonel de la) : 5.  
 Rognon (E.) : 170, 176, 178, 192, 292.  
 Romanet (de) : 21, 107, 252.  
 Romme : 154.  
 Roparz : 24.  
 Rossé : 224.  
 Rouher : 88.  
 Rousiers (P. de) : 267.

- Rousseau (C.) : 246.  
 Rousseau (J.J.) : 14.  
 Roustan (M.) : 12.  
 Roux-Parassac : 230.  
 Royal : 291.  
 Royer-Collard : 84, 85.  
 Ruffin : 292.  
 Russel (J.) : 105.  
  
 Saint-Just : 77.  
 Saint-Simon : 41.  
 Saint-Yves : 292.  
 Sand (G.) : 85, 145.  
 Sarraut : 203, 218.  
 Sarrieu : 291.  
 Savarit : 138, 146.  
 Say (L.) : 263.  
 Scelle (G.) : 289.  
 Schmettau : 221.  
 Sellier (L.) : 4.  
 Sentupéry : 178, 243, 291.  
 Sérol (A.) : 5.  
 Serres (de) : 85.  
 Sévigné (Marquise de) : 34.  
 Siéyès : 47, 49-53, 56, 57, 70, 113, 166.  
 Siméon : 85.  
 Simon (J.) : 86, 89.  
 Sixte-Quenin : 280.  
 Sortais : 291.  
 Souty : 204.  
 Stefanovici : 288.  
 Streseman : 224.  
 Stuhl (Général) : 226.  
  
 Taine : 34, 69, 77, 99, 100, 155, 257.  
 Talleyrand : 50, 154.  
 Tardieu (A.) : 3, 4, 204.  
 Target : 60, 65, 66.  
 Taudière : 106.  
 Theuriet (A.) : 97, 145.  
 Thierry (J.) : 188.  
 Thiers : 95.  
 Thomas (A.) : 220.  
 Thomas (L.) : 221, 224, 227, 228.  
  
 Thouret : 40, 48, 50-55, 56, 57, 58, 59, 60, 71, 113, 114.  
 Tillet (du) : 34.  
 Tocqueville (de) : 68, 257.  
 Tourneur-Aumont : 221.  
 Tourtoulon (de) : 285.  
 Toussaint : 291.  
 Treilhard : 83.  
 Tréveneuc : 108.  
 Troyon : 146.  
 Trudaïne : 128.  
 Turgot : 21, 36, 39, 47, 128, 132.  
  
 Vacher : 124.  
 Vaillat (L.) : 218.  
 Valran : 158.  
 Varenne (A.) : 3.  
 Vaudreuil (de) : 60.  
 Verdet : 57.  
 Vergniaud : 81.  
 Vidal-Lablache : 69, 117, 118, 120, 124, 125, 131, 133, 134, 168, 173, 192, 232, 246, 251, 271, 285, 292.  
 Vieuzit (du) : 58.  
 Villèle (de) : 84.  
 Villerménil (de) : 119.  
 Villey : 21, 99, 241, 258.  
 Vincent (D.) : 164.  
 Vitta : 286.  
 Vivien : 48, 163.  
  
 Walter (M.) : 225, 226.  
 Weill : 224.  
 Westarp (comte) : 224.  
 Wetterlé (abbé) : 221.  
 Wilson (W.) : 17.  
  
 Ya-Tsing-Chen : 286.  
  
 Zanoni : 38.  
 Zasztowt-Sukiermica : 286.  
 Zinoviev : 83.



# TABLE DES MATIÈRES

---

## INTRODUCTION

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| I. — Le régionalisme, doctrine universelle, parce qu'il n'y a pas, à proprement parler de doctrine régionaliste : le régionalisme est une tendance . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 1                               |
| II. — Cette imprécision recrute au régionalisme des adeptes dans les milieux les plus divers ; en politique, chacun « tire à soi » le régionalisme . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 3                               |
| III. — Le mot « régionalisme ». Nécessité de définir le régionalisme. Difficulté de cette définition : les définitions du régionalisme et de la région varient suivant l'idée que chacun se fait de son idéal régionaliste . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 6                               |
| IV. — Les « frontières » du régionalisme : délimitation de ce qui est et de ce qui n'est pas régionalisme :<br>1. <i>régionalisme et décentralisation</i> . . . . .<br>2. <i>régionalisme et déconcentration</i> . . . . .<br>3. <i>régionalisme et fédéralisme</i> . . . . .<br>§ 1 Le fédéralisme de Proudhon, 13. — § 2 Le fédéralisme après Proudhon, 16.<br>4. <i>régionalisme et provincialisme</i> . . . . .<br>5. <i>régionalisme et autonomisme</i> . . . . .<br>6. <i>régionalisme et séparatisme</i> . . . . . | 8<br>10<br>12<br>19<br>22<br>25 |
| V. — Conclusion. — Ce que nous entendons par régionalisme et région . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 26                              |

## PREMIERE PARTIE

### LE DÉPARTEMENT

#### CHAPITRE PREMIER

##### AVANT LE DEPARTEMENT

|                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. — Esquisse de l'organisation administrative de la France, des origines à la Révolution . . . . .                                         | 29 |
| II. — Organisation administrative de la France, à la veille de la Révolution . . . . .<br>Divisions ecclésiastiques, 32. — Baillages, 33. — | 32 |



Divisions financières, 34. — Gouvernements militaires, 34. — Généralités, 36. — Y avait-il des provinces?, 37.

III. — Critiques formulées à l'époque contre cette organisation . . . . . 40

    Edit du 7 Juin 1787, 42. — Cahiers des Etats Généraux, 43. — Discours du Roi du 5 Mai 1789, 44.

CHAPITRE II

LA CREATION DU DEPARTEMENT

I. — Le mot « département » . . . . . 45

II. — L'esprit de la réforme . . . . . 46

III. — La création du département par l'Assemblée Constituante . . . . . 49

    Formation du Comité, rédaction et dépôt du rapport de Thouret, 49. — « Grande séance » du 3 Novembre 1789 : discours de Thouret et Mirabeau, 51. — Contre-projets, discussions diverses, vote du principe de la division en départements, 57. — Travail du Comité de division, 61. — Dernières mises au point, discours du Roi, 63. — Choix des chefs-lieux, 64. — Grande discussion sur les noms des départements, 64. — Etablissement définitif de la carte des départements, 68.

IV. — Conclusion : réhabilitation de l'œuvre de la Constituante . . . . . 68

    Elle n'est ni fanatique, 70, ni abstraite, 71, ni bâclée, 71.

APPENDICE

MODIFICATIONS APORTEES AUX DEPARTEMENTS  
DEPUIS 1790

I. — Modifications de chefs-lieux . . . . . 72

II. — Modification du nombre des départements . . . . . 74

III. — Modifications dans l'organisation intérieure . . . . . 77

## DEUXIEME PARTIE

### DU DÉPARTEMENT A LA RÉGION

#### CHAPITRE PREMIER

#### LES PREMIERS ADVERSAIRES DE LA DIVISION DÉPARTEMENTALE

|                                                                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. — Le fédéralisme girondin .. . . .                                                                                         | 79 |
| II. — L'avènement des idées décentralisatrices et leurs premières applications (de la Restauration au Second Empire) .. . . . | 83 |
| Restauration, 84. — Monarchie de Juillet, 85. — Seconde République, 86.                                                       |    |
| III. — La déconcentration du Second Empire et le progrès des idées décentralisatrices .. . . .                                | 87 |
| IV. — Le « fédéralisme » de la Commune de Paris en 1871                                                                       | 90 |

#### CHAPITRE II

#### LA PREMIERE FORME DU REGIONALISME : LA DECENTRALISATION

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. — Les critiques de la centralisation et les programmes décentralisateurs (1870-1900) .. . . .                                                                                                                                                                                                                                                                      | 97  |
| Critiques contre la centralisation : <i>dans l'ordre administratif</i> , 98 (Despotisme, 98. — Dangers en cas de révolution, 99, de guerre, 100. — Formalisme excessif, 101) ; <i>dans le domaine social ou moral</i> (le « service électoral », 101. — L'afflux vers Paris, 102) ; <i>dans l'ordre intellectuel</i> , 103 ; <i>dans le domaine économique</i> , 103. |     |
| II. — Une querelle doctrinale : la République et la décentralisation .. . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 104 |
| Elle garde un intérêt d'actualité en ce qui concerne le régionalisme, 104. — La thèse maurrassienne : seule la monarchie peut décentraliser, 105. — La réponse de Paul Boncour, 107. — Décentralisation et régionalisme ne dépendent pas d'un régime déterminé, 108.                                                                                                  |     |
| III. — Les critiques contre le département .. . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 109 |
| Il n'est pas entré dans les mœurs, 110. — Il est trop exigü, 111. — Les intérêts supérieurs au département ne sont pas représentés, 111. — C'est une                                                                                                                                                                                                                  |     |

anomalie géographique, 112. — Il correspond au système de communications de 1790, non à celui de 1938, 114. — Le département ne peut plus être conservé comme cadre administratif, 115.

## TROISIEME PARTIE

### LA RÉGION

#### CHAPITRE PREMIER

#### LES ELEMENTS DE LA REGION ET LES DIFFERENTS REGIONALISMES

|                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. — Les divers éléments de la région .. . . .                                                                                             | 117 |
| A. <i>L'élément géographique</i> .. . . .                                                                                                  | 120 |
| Régions naturelles, 121. — Provinces, 122. — « Pays », 123.                                                                                |     |
| B. <i>L'élément ethnique</i> .. . . .                                                                                                      | 125 |
| C. <i>L'élément économique</i> .. . . .                                                                                                    | 126 |
| I. La transformation des moyens de transport, 127. — II. Le développement des grandes villes, 130. — III. Le régionalisme économique, 134. |     |
| D. <i>L'élément administratif</i> .. . . .                                                                                                 | 136 |
| II. — Les différentes formes de régionalisme .. . . .                                                                                      | 137 |
| 1. <i>Régionalisme agricole</i> .. . . .                                                                                                   | 137 |
| 2. <i>Régionalisme artistique</i> .. . . .                                                                                                 | 138 |
| 3. <i>Régionalisme bancaire et financier</i> .. . . .                                                                                      | 139 |
| 4. <i>Régionalisme expérimental</i> .. . . .                                                                                               | 142 |
| 5. <i>Régionalisme intellectuel et littéraire</i> .. . . .                                                                                 | 145 |
| a) La décentralisation intellectuelle, 145. —                                                                                              |     |
| b) La langue régionale, 148.                                                                                                               |     |
| 6. <i>Régionalisme sentimental</i> .. . . .                                                                                                | 150 |
| 6. <i>Régionalisme social</i> .. . . .                                                                                                     | 151 |
| 7. <i>Régionalisme touristique</i> .. . . .                                                                                                | 153 |
| 9. <i>Régionalisme universitaire</i> .. . . .                                                                                              | 154 |
| III. — Conclusion .. . . .                                                                                                                 | 158 |

#### CHAPITRE II

#### LES QUERELLES DE DOCTRINE

|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| I. — Les régionalistes avant le régionalisme .. . . . | 160 |
| 1. <i>Un projet anonyme à la Convention</i> .. . . .  | 160 |





1919, loi du 12 Mars 1920, loi du 25 Décembre 1923, loi du 3 Janvier 1924, 199. — Loi du 2 Février 1925, loi du 26 Juillet 1925, 200. — *Les Décrets Poincaré*, 200. — Loi du 14 Décembre 1928, loi du 8 Décembre 1928, 203. — *Les ententes interdépartementales*, 203. — Loi du 14 Mai 1932, 205. — Décrets des 19 Avril, 5 Mai, 15 Mai et 30 Octobre 1934, décret du 25 Janvier 1935, arrêtés des 28 Mars et 23 Avril 1935, 206. — Décret-loi du 25 Juillet 1935, 207. — Décrets des 22 Août, 28 Octobre et 30 Octobre 1935, décret du 19 Mars 1936, loi du 19 Mars 1936, 208. — Décret du 23 Juillet 1936, loi des 10 Mars 1937 et 7 Juin 1937, décret du 20 Juin 1937, décret du 31 Juillet 1937, décret-loi du 14 Juin 1938, 209. — Décret du 28 Septembre 1938, 210.

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| IV. — Conclusion .. . . . | 215 |
|---------------------------|-----|

#### APPENDICE

|                                                        |     |
|--------------------------------------------------------|-----|
| I. — Y a-t-il une région de Paris ? .. . . .           | 217 |
| II. — Le régionalisme colonial .. . . .                | 219 |
| III. — Le régionalisme et l'Alsace .. . . .            | 220 |
| IV. — Le régionalisme et l'Exposition de 1937 .. . . . | 229 |

#### CHAPITRE IV

##### LES REALISATIONS REGIONALES HORS DU CADRE LEGISLATIF

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Réunions extralégales de départements, 231. — Réunions extralégales de Chambres de Commerce, 231. — Régionalisation des syndicats d'initiatives, 232. — Régionalisation des émissions de monnaie de papier divisionnaire, 232. — régionalisation extralégale des transports, 232. — Régionalisation extralégale des délégués des Chambres de Commerce, d'Agriculture et de Métiers, 233. — Régionalisation des associations privées dans tous les domaines, 233 .. . . . | 233 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

#### CHAPITRE V

##### CE QUE PEUT ET CE QUE DOIT ETRE LA REGION

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| I. — Caractères d'un régionalisme réaliste .. . . .            | 239 |
| Le régionalisme doit être :                                    |     |
| 1° dégagé des idées de représentation professionnelle .. . . . | 239 |

|                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2° dégagé des idées et des partis politiques .. ..                                                   | 241 |
| 3° attaché indéfectiblement à l'unité nationale .. ..                                                | 242 |
| 4° à la recherche de la simplification administrative .. ..                                          | 242 |
| II. — Réalisation pratique de la région .. .. .                                                      | 245 |
| A. Création de la région .. .. .                                                                     | 245 |
| a) <i>Régionalisme spontané</i> , 245. — b) <i>Régionalisme par décret après consultation</i> , 247. |     |
| B. Délimitation de la région .. .. .                                                                 | 249 |
| III. — Organisation de la région .. .. .                                                             | 253 |
| A. Le personnel .. .. .                                                                              | 253 |
| B. Le Conseil régional .. .. .                                                                       | 254 |
| C. Le Préfet régional .. .. .                                                                        | 259 |
| D. Le Budget régional .. .. .                                                                        | 261 |
| IV. — Le domaine d'activité de la région .. .. .                                                     | 263 |
| I. Travaux publics .. .. .                                                                           | 265 |
| Réseau routier, 265. — Réseau ferroviaire, fleuves et canaux, 266. — Ports, 267.                     |     |
| II. Enseignement .. .. .                                                                             | 267 |
| III. Hygiène et assistance .. .. .                                                                   | 268 |
| IV. Attributions et droits consultatifs divers .. ..                                                 | 269 |
| V. — Subdivisions de la région .. .. .                                                               | 270 |
| I. Le département .. .. .                                                                            | 270 |
| II. L'arrondissement .. .. .                                                                         | 271 |
| III. Le canton .. .. .                                                                               | 273 |
| IV. La commune .. .. .                                                                               | 273 |
| VI. — Régime transitoire .. .. .                                                                     | 274 |

## CONCLUSION

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| Vers un régionalisme possible .. .. . | 277 |
|---------------------------------------|-----|

## APPENDICES ET ANNEXES

## APPENDICES

|                                                                                                                                                                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. — Esquisse de la théorie d'un régionalisme centralisateur .. ..                                                                                                                                                                                                        | 283 |
| II. — Le régionalisme en droit comparé .. .. .                                                                                                                                                                                                                            | 286 |
| I. <i>Le régionalisme est spécifiquement français</i> , 286. — II. <i>L'interrégionalisme</i> , 287. — III. <i>Les divisions régionales administratives à travers le Monde</i> , 287. — IV. <i>Ce qu'on appelle « régionalisme » en Droit international public</i> , 288. |     |

## ANNEXES

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. — Tableau des principales divisions régionales proposées pour la France .. . . . | 290 |
| II. — Tableau de concordance des arrondissements et des « pays » .. . . .           | 295 |
| Bibliographie .. . . .                                                              | 299 |
| Index des noms cités .. . . .                                                       | 313 |
| Table des matières .. . . .                                                         | 319 |

---

## TABLE DES CARTES

---

|                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Les anciennes provinces .. . . .                                                                                 | 52  |
| Le premier projet de départements .. . . .                                                                       | 53  |
| Les départements actuels .. . . .                                                                                | 73  |
| Archevêchés, Académies, Régions Militaires, Cours d'Appel                                                        | 183 |
| Les groupements économiques régionaux Clémentel .. . . .                                                         | 195 |
| Régions postales, radiophoniques, d'Assurances sociales,<br>Conseils de Préfectures interdépartementaux .. . . . | 201 |
| Les régions Gentin (Décret du 28 Septembre 1938) .. . . .                                                        | 211 |









